

2009

Sistematización del proceso de Municipalización Educativa

Casos de los distritos de Los Olivos en
Lima y Santo Domingo en Piura

Informe final

Agencia Canadiense para
el Desarrollo Internacional



Maritza Caycho
Themis Castellanos



Índice

Presentación.....	3
Primera parte: Consideraciones metodológicas.....	5
1. Delimitación del objeto a sistematizar.....	5
2. Eje de la Sistematización.....	5
3. Metodología.....	6
Segunda parte: La descentralización educativa y los procesos locales.....	7
1. El proceso de descentralización educativa.....	9
2. La Municipalización de la Gestión Educativa.....	14
3. El Plan Piloto de Municipalización.....	17
a) Hojas de ruta.....	17
b) Modelo de gestión propuesto.....	20
c) Funciones propuestas a las Municipalidades.....	22
4. El desarrollo del Plan Piloto de Municipalización de la Gestión Educativa y el contexto nacional.....	24
A manera de colofón: los inicios del 2009.....	30
Los Olivos.....	33
Distrito de Santo Domingo.....	48
Tercera parte: Análisis a partir de la comparación de experiencias.....	61
⊖ La institucionalidad en construcción.....	62
⊖ La participación ciudadana en el proceso.....	63
⊖ La planificación educativa.....	64
⊖ El aporte a los factores de calidad educativa.....	65
⊖ La articulación con los otros niveles de gobierno e instancias.....	66
⊖ Inversión municipal.....	66

⊖ Aprendizajes y reflexiones sobre el rol de las municipalidades en la gestión educativa local y el PPM 67

Referencias.....70

Anexos.....71

Presentación

El presente documento corresponde a la sistematización de las experiencias de Municipalización de la Gestión Educativa en los distritos de Los Olivos- Lima y Santo Domingo- Piura en el período 2007-2008, iniciado con el Plan Piloto de Municipalización.

El Plan Piloto de Municipalización (PPM) significó desde su planteamiento una iniciativa novedosa para el sistema educativo nacional, en la medida que replanteaba el rol de los gobiernos locales no sólo como instancia de gobierno sino también como conductores de la educación. Indudablemente los gobiernos locales que fueron seleccionados al inicio del piloto estaban recibiendo un gran reto¹ ya que si bien algunos desarrollaban acciones en el campo educativo, debían asumir en este proceso la gestión institucional, administrativa y hasta pedagógica de un número determinado de escuelas inicial y primaria de su jurisdicción.

Este PPM además contaba con el apoyo político del gobierno central, aunque no correspondía con el proceso de descentralización educativa iniciado previamente. Sin embargo, el carácter piloto de los dos primeros años de la municipalización (2007-2008) planteado inicialmente señalaba su condición experimental y planteaba la posibilidad de que el modelo propuesto sea replanteado y reajustado antes de su aplicación. El diseño oficial consideraba actividades de investigación y evaluación de sus resultados por parte del MED.

Las municipalidades que iniciaron el plan piloto eran diferentes en cuanto a ubicación, geografía, cultura, economía, sociedad, recursos, capacidades, experiencia y equipamiento, por lo que se esperaba que de estas experiencias se generaran modelos de gestión más adecuados a la heterogeneidad de nuestro país, así como un nivel superior de resultados y logros propuestos por el plan piloto. Por lo tanto, se consideró necesario procesos de sistematización que dieran cuenta del proceso vivido, de sus logros y aprendizajes.

Desde el 2007, Alternativa desarrolló el proyecto *Fortalecimiento de la gestión educativa local en el marco de la municipalización de la educación* con el apoyo de la Agencia de Cooperación Canadiense (ACDI), el cual buscó aportar mediante asesoría técnica e investigación a la gestión descentralizada de la educación en el país. Uno de los componentes del proyecto ha sido la generación de conocimientos sobre el piloto de municipalización a través de la sistematización del proceso, para el fortalecimiento de capacidades de los propios actores involucrados y del Ministerio de Educación.

Frente a este proceso, a través de la sistematización de las dos experiencias locales, el equipo EduCal de Alternativa ha tenido como objetivo producir nuevos conocimientos acerca de las

¹ El Plan piloto de Municipalización de la Educación comprendió inicialmente a 56 distritos a nivel nacional. Alternativa ha mantenido una presencia en tres jurisdicciones que son parte del plan piloto (Los Olivos en Lima, Santo Domingo y Chulucanas en Piura) y un distrito que no es piloto, pero con experiencia en gestión local de la educación, como es el distrito de Independencia ubicado también en Lima.

diferentes fases del proceso concreto, analizando y reflexionando sobre el mismo, obteniendo lecciones y recomendaciones que aporten al fortalecimiento del proceso de descentralización educativa del país.

Primera parte: Consideraciones metodológicas

La presente sistematización corresponde al período del 2007 al 2008. El ámbito de la sistematización ha estado conformado por el distrito de Los Olivos en la región Lima y el distrito de Santo Domingo en la región Piura.

Los objetivos de la presente sistematización planteados fueron:

- ⊕ Enriquecer el proceso retroalimentando a los actores involucrados en el mismo para mejorar la gestión educativa que desarrollan a escala local, fortaleciendo el proceso de descentralización educativa regional y nacional.
- ⊕ Obtener lecciones de las experiencias sistematizadas a fin de que sean útiles a otras experiencias y permitan mejorar la gestión local de la educación.
- ⊕ Obtener conocimientos que permitan al MED orientar y mejorar el proceso futuro de descentralización educativa desde el nivel local

En ese sentido, la sistematización se asumió como: *aquella interpretación crítica de una o varias experiencias que a partir del ordenamiento o reconstrucción descubre o explicita la lógica del proceso vivido, los factores que han intervenido en dicho proceso, cómo se han relacionado entre sí y por qué lo han hecho de ese modo.*²

1. Delimitación del objeto a sistematizar

Se desarrolló una **sistematización de proceso** de las experiencias piloto de gestión local de la educación de la Municipalidad de Los Olivos en Lima y Santo Domingo en Piura, desde marzo 2007 hasta diciembre 2008. El presente informe agrega en su análisis y reflexión los principales sucesos comprendidos entre los meses de enero y mayo del 2009 debido a que se produce la transferencia administrativa por la que había expectativa desde iniciado el proceso de municipalización.

2. Eje de la Sistematización

Junto a los aspectos políticos, sociales y técnicos que se desarrollen, la sistematización atendió las diversas percepciones de los actores involucrados. Por lo cual, el eje de la sistematización se estableció en el desarrollo de las experiencias municipales de gestión educativa local en articulación con el proceso de descentralización educativa a nivel regional y nacional que le sirve de contexto y referente más amplio.

Este eje central de la sistematización ha sido desagregado en tres líneas importantes en el proceso:

² Jara Oscar (1994) *Para sistematizar experiencias* Costa Rica, Alforja

- ⊖ El desenvolvimiento del diseño normativo y del proceso concreto de descentralización en cada región
- ⊖ El modelo de gestión que se va construyendo a nivel local
- ⊖ Los cambios en la calidad educativa de las instituciones educativas en el ámbito local durante el proceso

3. Metodología

Para el proceso de sistematización se tenía como principal fuente secundaria los informes de seguimiento en cada distrito, realizados por los responsables locales que estaban brindando asesoría técnica a los equipos educativos de cada una de las municipalidades. Se contó con informes periódicos tanto para Santo Domingo como para Los Olivos que no solamente daban cuenta de las actividades realizadas en ambos distritos, sino también del contexto distrital y regional así como actividades relacionadas al desarrollo distrital. Los responsables locales fueron Ofelia Mallqui en Los Olivos y Oscar Infante en Santo Domingo, quienes brindaron durante este período de tiempo asesoría técnica a los equipos municipales y a los CEM, especialmente en la construcción de una visión compartida de calidad educativa y en la planificación.

Asimismo se realizó un proceso de recojo de información primaria a través de talleres participativos, entrevistas estructuradas, cuestionarios. En el caso de Santo Domingo se pudo realizar tres talleres de sistematización para presentar los avances de la sistematización y, al mismo tiempo, recoger opiniones, sugerencias, apreciaciones. En Los Olivos no se pudo realizar esta misma dinámica debido a la relación más distante y precisa con los principales actores del proceso (Secretario Técnico, miembros del CEM). Solamente pudo organizarse un taller de presentación de avances con los miembros de la Oficina de Planeamiento Educativo en el 2008. Es así que en Los Olivos se recogió información a través de un cuestionario y a través de entrevistas.

Segunda parte: La descentralización educativa y los procesos locales

La década de los noventa significó para el Perú la apropiación del modelo neoliberal, con profundos cambios en el rol del Estado y su relación con la sociedad. El crecimiento de las cifras macroeconómicas y, al mismo tiempo, el aumento de la pobreza y de las desigualdades sociales, políticas y económicas tuvieron su impacto en la estructura ocupacional, el crecimiento del sector informal y el subempleo. A nivel social, la pérdida del reconocimiento de derechos ciudadanos por parte del Estado y de la legitimidad de las organizaciones sociales ha producido un debilitamiento de la red social que aún no ha sido superado. La corrupción en las altas esferas políticas y militares ha tenido un costo muy alto, minando la institucionalidad y gobernabilidad del país hasta la actualidad.

Los últimos años de los noventa, el movimiento social por la democracia —que finalmente terminó con el régimen de Fujimori— se dio en paralelo con un conjunto de experiencias de participación ciudadana, especialmente en el ámbito de los distritos y las municipalidades, ámbitos del Estado donde hubo una gran resistencia y oposición al gobierno central. Estas experiencias fueron de alguna manera “canalizadas” dentro de la comúnmente denominada “Ley de participación”, paradójicamente promulgada por Fujimori con el ánimo de aparentar principios democráticos y participativos. La Ley 26300, *Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos* (1994), norma y reconoce el derecho de participación y control ciudadanos de conformidad con la Constitución. Asimismo, reconoce la legalidad de iniciativas tales como de reforma Constitucional, la formación de las leyes, el referéndum y la formación de dispositivos municipales y regionales. Esta misma ley reconoce como derecho de control ciudadano mecanismos como la revocatoria y remoción de autoridades, la demanda de rendición de cuentas y otros mecanismos de control para el ámbito de los gobiernos municipales y regionales.

Fue el gobierno de transición liderado por Valentín Paniagua, por entonces Presidente del Congreso, quien inició el proceso de descentralización el cual era una demanda política pendiente, una demanda por inclusión y reconocimiento en oposición al “centralismo limeño”. La Ley 27783, *Ley de Bases de la Descentralización* (2002) recoge y regula los derechos de participación establecidos en la reforma constitucional, con lo cual se estableció el marco jurídico y político participativo que posteriormente serviría como base para el diseño de las Leyes Orgánicas de los Gobiernos Regionales (Ley 27867- 2002) y de las Municipalidades (Ley 27972-2003), posteriormente promulgadas en el gobierno de Alejandro Toledo.

La Ley 27680, *Ley de Reforma Constitucional del Capítulo sobre Descentralización* (2002) establece la participación como eje de la descentralización, el derecho a la participación en la gestión de los Gobiernos Regionales y los Gobiernos locales. Es a partir de esta Ley que se establece el Consejo de Coordinación Regional (CCR) para la integración de la sociedad civil a los Gobiernos Regionales y designando a los Gobiernos Locales la promoción y regulación de la participación en los espacios locales.

La descentralización ha sido considerada como la vía para la superación de la pobreza, garantizando la redistribución de los beneficios del crecimiento económico y de la bonanza fiscal, al mismo tiempo, los gobiernos locales están en el escenario político, proponiendo sus

propios “desarrollos locales”. El ámbito de “lo local” obtiene una mayor relevancia, siendo el ámbito donde se conforman un conjunto de experiencias de participación ciudadana que plantea nuevos desafíos y preguntas sobre la valoración de la democracia como sistema social. Este protagonismo ya se veía desde finales de los noventa, durante los últimos años del régimen fujimorista, estrechamente en espacios relacionados con la lucha por la democracia.

El régimen democrático de Alejandro Toledo (2002) significó la apertura de canales adicionales de participación que se sumaba al marco normativo, institucionalizando instrumentos de gestión y, sobretudo, la incorporación de mecanismos de participación ciudadana. La *Ley Marco del Presupuesto Participativo* – Ley N° 28056 (2003), para el planeamiento del desarrollo concertado y presupuesto participativo a nivel local, con el objetivo de “(...) reforzar el seguimiento, control, transparencia, rendición de cuentas de la ejecución del presupuesto y fiscalización de la acción pública en general, fortaleciendo las capacidades regionales y locales, para el desarrollo del Proceso Participativo y para la vigilancia ciudadana”. En el nivel de los gobiernos locales los requerimientos para la acreditación han promovido una serie de procesos como el diseño de Planes de Desarrollo, Presupuestos Participativos, la conformación de Concejos de Coordinación Local, entre otros.

Sin embargo, debido a que la dinámica de la descentralización en nuestro país está siguiendo el paso marcado por el gobierno central –el cual, a través de normas, ha establecido una agenda sobre cuáles y cuántos recursos y competencias se irán trasladando hacia instancias locales—el conjunto de experiencias de participación posibilitan la “democratización” del proceso de descentralización pero, como un proceso que va de arriba hacia abajo y en el que encuentran como limitante la voluntad política o administrativa del gobierno central de turno en las transferencias.

El actual gobierno de Alan García inició su administración con un conjunto de medidas para continuar y fortalecer el proceso de descentralización como por ejemplo la flexibilización de los mecanismos de descentralización, el conjunto de medidas denominadas el “shock descentralista. Como veremos más adelante, los lineamientos del Plan Piloto de Municipalización plantean que la municipalización es una propuesta descentralista en la medida que transfiere a los gobiernos locales funciones en educación. Sin embargo, un análisis de lo avanzado no refleja un compromiso por seguir promoviendo la descentralización. Por el contrario, durante su primer año de gobierno, se han tomado iniciativas legislativas y sectoriales sin la participación de los gobiernos regionales ni consulta a sus autoridades, generando en diferentes coyunturas conflictos entre el gobierno central y los gobiernos regionales. Entre las medidas más relevantes encontramos la desactivación del Consejo Nacional de Descentralización y su paso a la Presidencia del Consejo de Ministros como una secretaría³

³ La Secretaría de Descentralización es el órgano de línea que depende jerárquicamente de la Secretaría General de la Presidencia del Consejo de Ministros y está encargado de dirigir y conducir el proceso de descentralización, coordinar y articular la Política General de Gobierno con los Gobiernos Regionales y Locales, brindar asistencia técnica para el fortalecimiento de capacidades en gestión a los Gobiernos Regionales y Locales, así como conducir la inversión descentralizada que permita el desarrollo e integración nacional. Entre sus funciones se encuentra la evaluación y articulación de los planes sectoriales y coordinación de la formulación de los Planes Anuales de Transferencias; la conducción, ejecución, monitoreo y evaluación de la transferencia de competencias y recursos del Gobierno Nacional a los Gobiernos Regionales y Locales; la promoción del desarrollo de capacidades de gestión a nivel regional y local; la coordinación y articulación de políticas y planes de gestión descentralizada, entre otras. Las funciones fueron decretas por el D.S. N° 063-2007-PCM - Publicado en El Peruano 14/07/2007.

1. El proceso de descentralización educativa

Es en la *Ley de Bases de la Descentralización N° 27783* promulgada el año 2002 en la que se establece que las competencias de materia educativa son compartidas por los tres niveles de gobierno, es decir que existen responsabilidades compartidas en educación tanto a nivel nacional, regional como local. En el año 2003 se promulga la *Ley general de Educación N° 28044*, la cual conjuntamente con las Leyes orgánicas de los Gobiernos Regionales y Municipalidades establecen las competencias de cada nivel de gobierno en el sector.

Sin embargo, el diseño de la descentralización educativa que plantea la Ley 28044 se elaboró desde la lógica de las instancias de gestión sectorial, generando duplicidad con la normativa que rige para los niveles de gobierno, en particular con la Ley Orgánica de Municipalidades, evidenciando la falta de unidad de criterios en torno al modelo descentralista. Es más, este marco legal plantea una duplicidad de funciones específicas entre las Unidades de Gestión Local (UGEL) y los gobiernos locales ya que ambas son reconocidas como instancias de gestión descentralizada del gobierno regional al nivel provincial y están encargadas del diseño, ejecución y evaluación del Proyecto Educativo Local. Además, tienen como función la promoción y el apoyo a la diversificación, asesoría pedagógica y administrativa de las instituciones educativas y la promoción de apoyo a los programas de alfabetización, ente otros.

La Institución Educativa (IE) de acuerdo a la Ley General de Educación es la principal instancia de gestión del sistema educativo, con autonomía y con una reconocida relación cercana a la comunidad y a los padres de familia. Este planteamiento involucra un cambio de perspectiva en la gestión, basada antes en las decisiones de la instancia central, para señalar que el sistema y los roles de las otras instancias tienen como punto de partida y razón de ser a la instituciones educativas. y los aprendizajes de los y las estudiantes. Otro elemento importante que introduce la Ley de Educación a nivel nacional ha sido el institucionalizar la participación ciudadana para la concertación en la construcción de políticas y la vigilancia en educación. Estos atributos se deberían canalizar a través de los Consejos Educativos Institucionales (CONEI) a nivel escuela. Asimismo, se establecieron otras instancias de administración educativa en niveles subnacionales, regional y local, las cuales tienen un nuevo rol: se han creado los Consejos Participativos Regionales y Locales (COPARE y COPALE) los cuales deben liderar el proceso de construcción de políticas educativas regionales. La conformación de estas instancias ha tenido un gran avance en el plano formal, culminándose el proceso en el 2005 en cada una de las 26 regiones. Sin embargo, a nivel provincial el proceso de constitución de los COPALE aún no se ha culminado.⁴ Los COPARE han estado más activos y han avanzado en la elaboración del Proyecto Educativo Regional, conjuntamente con instituciones de la sociedad civil. De acuerdo al CNE a diciembre del 2008, diecinueve de 25 regiones (76 %) cuentan con su PER culminado y 17 PER ya han sido oficializados, lo que implica respaldo político de las autoridades regionales.

Sin embargo, tal como señaláramos existe duplicidades en el marco legal. Tal como señala Nakano y Valentín: *“La coexistencia de estas normativas de la descentralización ha configurado un panorama complejo de vincular y articular entre sí. Por una lado, se cuenta con una normativa orientada en una perspectiva de reorganización del Estado distribuyendo responsabilidades a tres niveles de gobierno, y por otro lado, una legislación sectorial que*

⁴ De acuerdo al CNE hasta junio del 2006 se habían constituido 196 COPALE de los 206 que deberían existir. De acuerdo al CNE once regiones ya tienen acabados sus PER y otras 11 están en proceso de ajuste técnico o de reelaboración .

asigna responsabilidades a tres instancias de gestión sectorial (Dirección Regional de Educación, Unidad de Gestión Local e Institución Educativa). Todo ello, ha producido un paralelismo de competencias y niveles de responsabilidad entre las diferentes instancias de gestión y de gobierno. ⁵

En efecto, existe una duplicidad de funciones específicas entre las Unidades de Gestión Local (UGEL) y los gobiernos locales (LOM) ya que ambas son reconocidas como instancias de gestión descentralizada del gobierno regional al nivel provincial y están encargadas del diseño, ejecución y evaluación del Proyecto Educativo Local. Además, tienen como función la promoción y el apoyo a la diversificación, asesoría pedagógica y administrativa de las instituciones educativas y la promoción de apoyo a los programas de alfabetización, ente otros.

Las transferencias normadas en el sector educación por la *Ley del Sistema Nacional de Acreditación* 28273 están ubicadas a nivel del gobierno regional y no llegan al nivel local, es decir, provincial ni municipal. Por otro lado, el proceso de transferencia ha previsto el traspaso de una función y dos facultades a las municipalidades relacionadas con la cultura y las bibliotecas. El Plan de transferencia de competencias desarrollado los años 2006 y 2007 no se siguió, causando desorden en las actividades programadas. . El actual gobierno decidió acelerar y culminar la transferencia de competencias y funciones sectoriales al 2007, para lo cual se simplificó el proceso de acreditación. , Así, mediante las resoluciones ministeriales N° 0300-2008-ED y N° 0417-2008- ED el Ministerio de Educación dio por concluido el proceso de transferencia de competencias en esta materia respecto a todos los gobiernos regionales..

En un balance realizado por el CNE (2007) se precisa que el proceso de regionalización de la educación, que se debía culminar en diciembre de ese año, no solamente no se realizó sino que los avances se dieron sin participación de las regiones en el proceso de tomar las decisiones. Por ello, no hubo un programa de desarrollo de capacidades ni un reconocimiento de los recursos con los que contaban, así como tampoco se consideró su planificación ni se planteó la recuperación de aportes o réplica de experiencias exitosas existentes a nivel regional. Es más, se han desarrollado programas a nivel nacional sin reconocer a los gobiernos regionales como nivel de gestión en el sector: la promulgación del *Plan Nacional de capacitación docente*, el *Plan Piloto de Municipalización* y el *Programa Nacional de Alfabetización* se realizaron desde el gobierno central sin considerar la realidad regional.

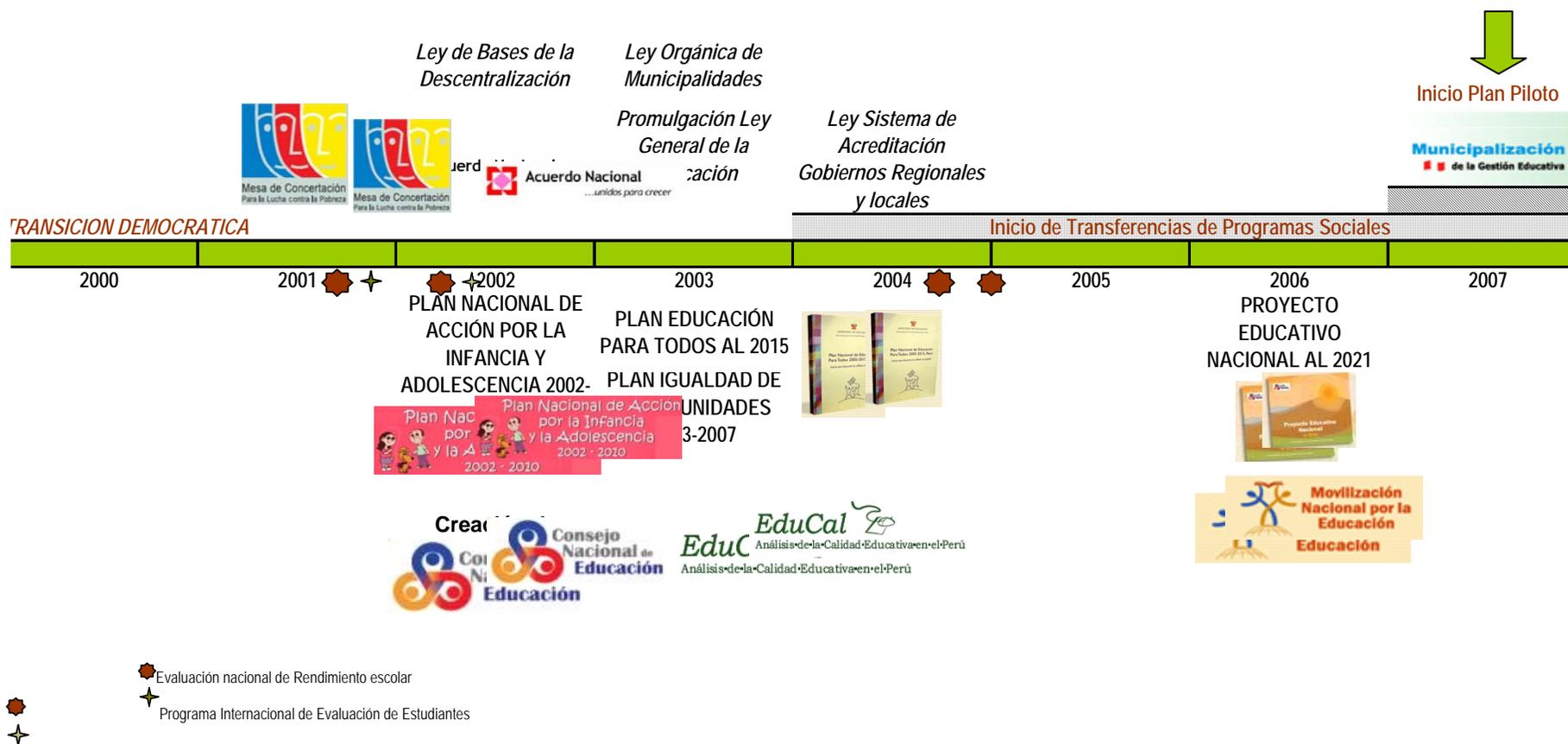
Por otro lado, se inició en el contexto del Plan Piloto, el proceso de transferencia en educación el cual está normado por la Ley de bases de la Descentralización 27783, la Ley de los Gobiernos Regionales, la Ley Orgánica de Municipalidades y la Ley del Sistema Nacional de Acreditación 28273.

Una valiosa oportunidad para avanzar en la delimitación de responsabilidades en educación entre los niveles de gobierno la posibilita la necesaria discusión en torno a la Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Educación, el cual debe formularse a fin de adecuarse a la nueva Ley orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE), lo que implica delimitar las competencias que son exclusivas del MED y aquellas que son compartidas con los otros niveles de gobierno e instancias de gestión. Tal como lo establece la directiva de formulación de la LOF, el anteproyecto debe ser discutido con los distintos niveles de gobierno lo que abre

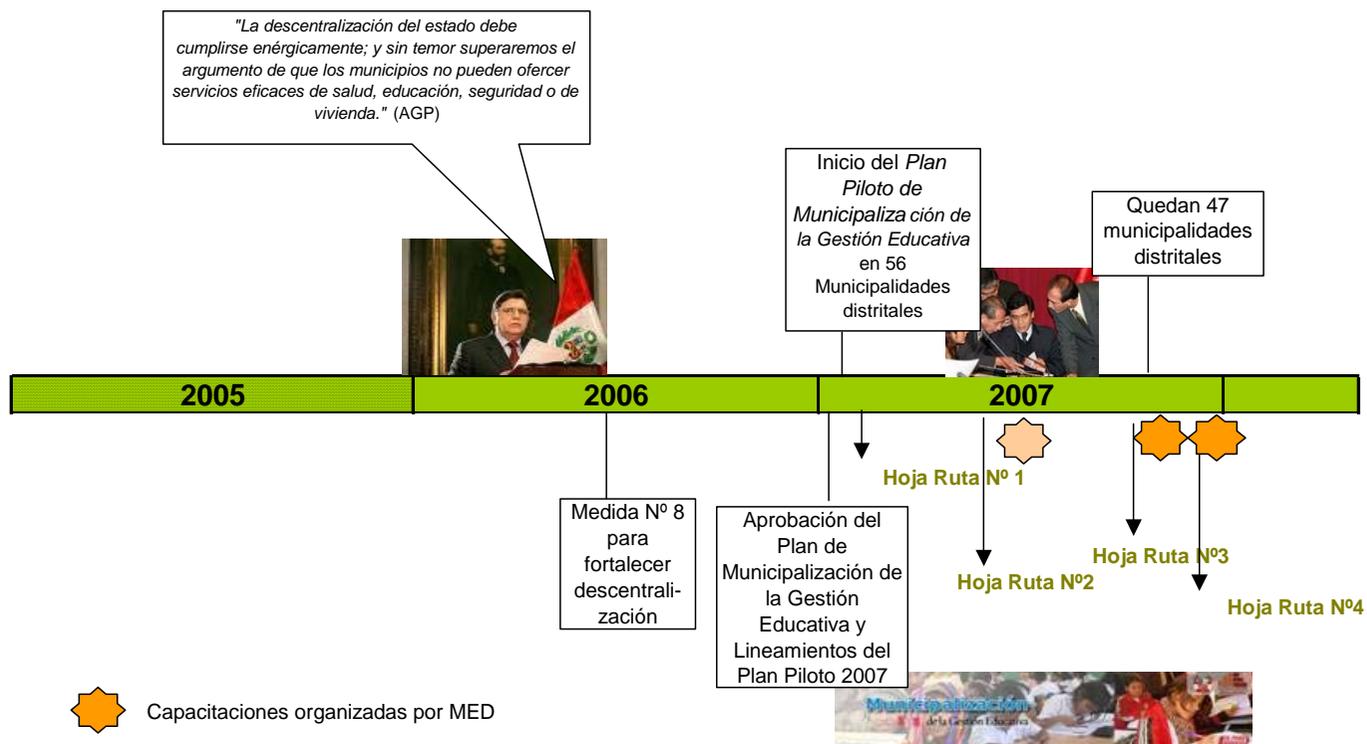
⁵ Levantamiento de perfiles por competencias en los órganos descentralizados de educación, Teresa Nakano, Isidro Valentín (2007) Foro Educativo, ACDI.

la posibilidad de ordenar la estructura del sistema educativo en las distintas instancias de gobierno. En la actualidad el anteproyecto de la LOF del MED se encuentra en la PCM para pasar a consultas con los gobiernos locales y regionales, y luego trasladarse al Congreso de la República. El CNE ha emitido opinión señalando entre otras cosas en que la LOF y su respectiva matriz de competencias, debe favorecer la reforma de la gestión en función de los destinatarios de la educación, teniendo como punto de partida y centro a la institución educativa. Asimismo, el Consejo plantea la constitución de una instancia de coordinación intergubernamental e intersectorial, conformada por los tres niveles de gobierno, así como por el MEF y el CNE.

Línea de tiempo del proceso de Descentralización Educativa



Línea de tiempo de avances del proceso de Municipalización Educativa



2. La Municipalización de la Gestión Educativa

“El objetivo central de esta propuesta es desarrollar una educación pertinente y de calidad, concediendo el rol principal a los agentes directos (la comunidad educativa) y al órgano de Gobierno Local distrital (la Municipalidad), responsable de conducir el proceso de desarrollo integral de la localidad.” (MED)

Desde el inicio de su mandato, el gobierno de Alan García planteó como objetivo la necesidad de impulsar la descentralización por un lado y la mejora de la calidad educativa.

Ya en su discurso ante el Congreso Nacional el 28 de julio del 2006 anunciaba la implementación del *Plan Piloto de Municipalización de la Gestión Educativa*:

“Por eso debemos comenzar la descentralización de la educación primaria, entregando a los municipios su responsabilidad. Así el alcalde, la comunidad, los padres de familia; unidos en un comité local de gestión educativa, la escuela como centro de decisiones y los directores escolares con mayores atribuciones y responsabilidad podrán impulsar la calidad educativa, la exigencia para los alumnos, las evaluaciones, y la infraestructura educativa. ningún ministerio ni funcionario central por iluminado que sea o bien intencionado que se sienta, podrá conducir concreta y eficientemente, miles de escuelas en miles de lugares. Hay que entregar a los municipios los recursos destinados a cada plantel y la responsabilidad de concertar su gestión concreta con la comunidad, con los padres y docentes. naturalmente ello debe comenzar con prudencia a través de un amplio plan piloto en algunos municipios provinciales o distritales.” (Alan García, discurso ante el Congreso 28 de julio del 2006)

El PPM desde un inicio fue definido en el marco del proceso de descentralización de la educación, otorgándoles a los gobiernos locales la responsabilidad de la educación de sus localidades. Unos meses más tarde, el gobierno anuncia veinte medidas por la descentralización, conocido como el “shock descentralista”,

De acuerdo a documentos del MED:

“La municipalización es una reorganización de las instituciones que administran las escuelas públicas. Se llama así porque la Municipalidad hará los planes en que se decidirá cuántas escuelas habrá en un Distrito, cómo serán los locales, los muebles y el equipo, cuánto dinero se gastará para hacerlas funcionar, en qué fechas serán las vacaciones, cuáles serán los horarios de clases, qué se enseñará en ellas, cuántos alumnos estudiarán, quiénes serán los Directores y los profesores, cómo se evaluará a cada trabajador, etc. El Alcalde Distrital será la autoridad que aprobará los planes y el presupuesto para el funcionamiento de las escuelas públicas.” (MED- OSCR 2007a)

Para ello se promulgó el DS. 078-2006-PCM el cual fue aprobado el 31 de octubre de 2006 y la R.M. 0031-2007-ED, aprobada el 13 de Febrero de 2007. Ambas normas

plantean la realización de la *Municipalización de la Gestión Educativa* a través de un plan piloto. Para ello se aprobaron los Lineamientos del Plan Piloto 2007-08 dando inicio a un proceso que incluye a las municipalidades en la gestión educativa, con el objetivo de convertir a los gobiernos locales en responsables de la gestión de las instituciones educativas y de las decisiones en lo pedagógico, institucional y administrativo. Entre las opiniones favorables se encontraron a algunos alcaldes limeños que apoyaban la iniciativa.⁶

Hubo un conjunto de reacciones desde las primeras declaraciones de los líderes apristas que mostraban una inclinación a municipalizar la educación primaria. En los medios de comunicación, expertos en educación sin rechazar la posibilidad, enfatizaron como principal riesgo la diferencia en recursos y capacidades de las municipalidades del país para que éstas asuman la educación primaria. Con matices las opiniones cuestionaban las capacidades de las municipalidades para asumir el servicio educativo. Rápidamente las opiniones fueron polarizándose entre aquellas que se mostraban optimistas y entusiastas frente a una forma de descentralización hasta aquellas que mostraron su desacuerdo y rechazo porque podría agudizar las diferencias ya existentes.

La Oficina de Coordinación y Supervisión Regional (OCSR) en el MED fue designada como la responsable de llevar a cabo el proceso de Municipalización, en permanente coordinación con el Consejo Nacional de Descentralización y el Consejo Nacional de Educación. Ha sido la OCSR la que ha tenido a su cargo el diseño de ejecución del Plan Piloto así como las directivas del proceso a través de Hojas de Ruta y ha realizado las tareas de capacitación, asesoría, investigación, así como de difusión de las actividades realizadas.⁷ La OCSR se reconoce a sí misma como el órgano de ejecución y técnico encargado de implementar las acciones del PPM. Para la realización de su trabajo se organizó en cinco equipos técnicos conformados por especialistas pertenecientes a los diferentes viceministerios: de presupuesto, investigación y evaluación, educación inicial y primaria, organización y funcionamiento del modelo y fondo de compensación (FONCOMUGE) (MED 2006).

Entre sus primeras acciones, la OCSR desarrolló el *Plan de Municipalización de la gestión educativa y Lineamientos del Plan Piloto 2007* donde presenta el objetivo, la estrategia y la organización propuesta para la municipalización de la gestión educativa. Este documento también contiene una descripción de los roles y competencias de cada instancia así como un plan de actividades.

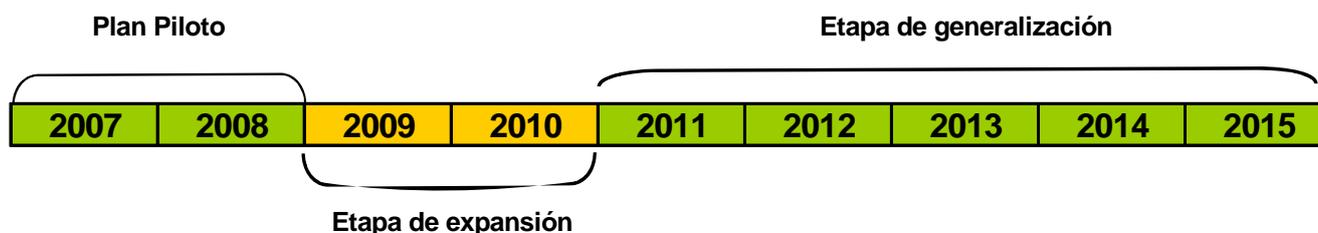
La estrategia propuesta plantea el desarrollo de la Municipalización educativa como un proceso progresivo, gradual y en etapas como muestra el siguiente gráfico. Una primera etapa sería el PPM del 2007 al 2008, seguido por una etapa de expansión y

⁶ Los primeros comentarios fueron dados a inicios del mes de julio del 2006 a través de diversos medios de comunicación escritos y radiales. Entre los alcaldes que declararon a favor de la iniciativa estuvo Gustavo Sierra alcalde de Surquillo y Alberto Tejada alcalde de San Borja. Los datos han sido tomados del seguimiento de la municipalización en medios realizado por Foro Educativo.

⁷ De acuerdo al organigrama del Ministerio de Educación la OCSR depende del Viceministerio de Gestión Institucional y cuenta con dos unidades: la Unidad de Coordinación y Supervisión en Gestión y la Unidad de Participación en la Gestión Educativa. Sin embargo, dentro de este mismo Viceministerio se encuentra la Oficina de Apoyo a la Administración de la Educación (OAAE) la cual es responsable del proceso de descentralización educativa para lo cual cuenta con la Unidad de Descentralización de Centros Educativos, la Unidad de Capacitación en Gestión y la Unidad de Organización y Métodos.

generalización. El diseño inicial contemplaba que durante la etapa de expansión y generalización se pasaría de municipalidades distritales a la inclusión de municipalidades provinciales.

Gráfico N° 1
Proceso de Municipalización de la Gestión educativa



Como parte de la estrategia se consideraba que el Ministerio de Educación, los Gobiernos Regionales, las Direcciones Regionales de Educación, las Unidades de Gestión Educativa Local y los Consejos Educativos, CONEI, COPALE y COPARE participarían “(...) directamente en la municipalización de la gestión educativa, prestando apoyo y asesoramiento en la dinámica del proceso de descentralización.” (MED 2006: 11)

Es así como el proceso de Municipalización Educativa se diseña como un proceso articulado al proceso de descentralización pero que aporta a éste a través de la promoción de una nueva dinámica desde el momento que introduce al distrito, es decir, a la “unidad mínima de planificación de desarrollo” y al gobierno local reconocido como la instancia de gobierno más cercana a la población. Por otro lado, la articulación de la Municipalización Educativa a la descentralización es planteada como positiva también porque contribuiría a la transferencia de funciones, recursos, competencias y decisiones del Gobierno Nacional y Regional (DRE, UGEL) a los Gobiernos Locales. En este marco, el Proyecto Educativo Local se considera como un instrumento de planificación estratégica y orientador del proceso en la medida en que está interrelacionado con los PER y PEN.

Parte de la estrategia consideraba la implementación de un fondo de compensación, con recursos para de alguna manera mitigar las diferencias de recursos entre las municipalidades participantes con menores recursos. A través del FONCOMUGE se financiarían proyectos de inversión educativa, así como al equipamiento e infraestructura educativa. El fondo se había constituido de recursos provenientes del presupuesto nacional y de la cooperación privada nacional e internacional.

En la propuesta inicial de la Municipalización de la gestión educativa se planteó la existencia de un presupuesto para financiar el proceso con recursos del tesoro público, el FONCOMUGE, que reunía aportes de fondos como el Canon, Sobre Canon, Rentas de Aduana y otros, así como recursos provenientes de la cooperación internacional y nacional. El tema presupuestario se analizará con mayor detalle más adelante, específicamente se retomará a través de los procesos locales sistematizados.

3. El Plan Piloto de Municipalización

El diseño del *PPM* seleccionó 56 municipalidades distritales, teniendo otras 26 municipalidades distritales seleccionadas como “grupo control” para el primer año.⁸ En los distritos que conformaban el grupo control no iba haber intervención sirviendo solamente como una referencia comparativa. Las municipalidades fueron seleccionadas de acuerdo a los siguientes criterios:

- ⊖ Voluntad favorable para participar en el plan piloto de la municipalidad y la población.
- ⊖ Distritos con condiciones básicas de infraestructura, equipamiento, logística, servicio de comunicaciones y acceso vial.
- ⊖ Representatividad de municipalidades de regiones “naturales” y diversidad de áreas rurales, urbanas, frontera, norte, centro y sur.

La muestra con la que se inició el PPM quedó conformada por 56 municipalidades distritales correspondientes a las tres regiones del país, habiendo dos distritos por región abarcando un total de 1,883 instituciones educativas.⁹

Cuadro N° 1
Información básica de los 56 distritos del Plan Piloto

Nivel	Instituciones	Docentes	Estudiantes
Inicial	651	2,166	51,223
Primaria	1,232	5,657	134,941
Total	1,883	7,823	186, 164

Fuente: MED (2006)

De acuerdo al diseño inicial, el alcalde distrital tenía bajo su responsabilidad la recolección, sistematización y consolidación de la información solicitada.

a) Hojas de ruta

Una vez iniciado el proceso de implementación del PPM se establece la “Hoja de ruta” como una “herramienta de gestión” para orientar las actividades del Plan Piloto.¹⁰ Las hojas de ruta asumen el rol de llenar vacíos normativos y de información necesarios y requeridos para el desarrollo del proceso y se constituyeron como un “mecanismo de comunicación entre el Ministerio de Educación, las municipalidades y las instancias de Gestión Educativa Descentralizada responsables de la ejecución del Plan Piloto.”

⁸ La aplicación de la Línea de base estaba considerada dentro de investigación que, además de trabajar en las municipalidades del plan piloto sumaban un grupo de control, haciendo un total de 82 municipalidades distritales.

⁹ Hay que precisar que para el Plan Piloto se seleccionó en cada distrito un número de instituciones educativas participantes. En ningún caso se incluyó la totalidad de escuelas de un distrito.

¹⁰ Fueron autorizadas por Resolución Viceministerial N° 005-2007

En el primer año del PPM se emitieron cuatro (04) Hojas de Ruta. De acuerdo a la misma OCSR las hojas de ruta:

“No tienen la rigidez de las Directivas, las Resoluciones y otras normas de la administración Pública y permiten que las autoridades y personas las apliquen con flexibilidad y creatividad, adaptándose a las diferentes situaciones que se presentan en las distintas regiones por razones culturales, ecológicas, económicas y sociales.” (MED- OCSR 2007b:4)

Parece que los primeros meses de implementación mostraron al equipo técnico de la OSCR las diferencias entre las municipalidades que conformaron la muestra inicial. Desde entonces ya se consideraba que era una necesidad que la propuesta sea adaptada a diferentes realidades locales y también a diferentes niveles de capacidades y recursos para la gestión con las que contaban los gobiernos locales. A través de la revisión y análisis de los contenidos de las hojas de ruta se puede observar el proceso a través del cual la propuesta del PPM se vuelve más flexible y va delineando una propuesta de modelo de gestión.

La primera hoja de ruta (HR-1) fue emitida el 1° de marzo cumpliendo un rol más normativo e informativo sobre el rol del alcalde y la UGEL, divulgación del Plan Piloto a la comunidad y proceso de conformación del CEM y establecimiento de la Secretaría Técnica. También se precisa los presupuestos a ser transferidos (Planillas, Bienes y servicios, Inversiones y la Partida genérica 7 (equipos, muebles y otros) y los requisitos que deberá cumplir cada municipalidad.¹¹

La Hoja de Ruta N° 2 (HR- 2) fue emitida en abril y contiene normas para la organización de la Secretaría Técnica, lineamientos para el número de integrantes del CEM y señala el rol de apoyo que las UGEL y DRE deben tener en el proceso de municipalización. Además plantea los trámites necesarios para la transferencias del presupuesto de las instituciones educativas ante el MED y el MEF.

En agosto se emitió la Hoja de Ruta N° 3 (HR-3) la cual ya tiene un rol más informativo sobre el PPM. No solamente informa sobre los logros del proceso sino también sobre las solicitudes para el FONCOMUGE y el anuncio de un próximo taller para miembros del CEM. Se presentan en esta hoja de ruta los lineamientos sobre la participación de los gobiernos regionales, las DRE y UGEL. El contexto en el que fue emitida esta hoja de ruta ya no era tan optimista frente al proceso: al entusiasmo y la expectativa le fue ganando paso la incredulidad y las dudas. Los rumores en las reuniones era que habían municipalidades que estaban rechazando participar en el PPM en parte, por la falta de transferencia de recursos.

En un informe oficial a finales de septiembre, la OSCR reportó que dos Alcaldes distritales habían comunicado oficialmente su decisión de no participar en el PPM y que el CEM estaba funcionando en solamente 49 distritos (MED- OCSR 2007b).¹² Como se

¹¹ Los requisitos para efectuar la transferencia indicados fueron: tener CEM constituido, ST constituida, infraestructura informática adecuada y personal calificado en el manejo de los sistemas informáticos oficiales (HR-1).

¹² Los distritos en los que no estaba funcionando el CEM eran Los Baños del Inca y Encañada en Cajamarca, Pampas en Huancavelica, Ácora y Huata en Puno y Alto de la Alianza y Ciudad Nueva en Tacna.

verá más adelante, el período entre septiembre y noviembre se vivirá con mucho escepticismo y dudas por los actores involucrados ante el silencio del Ministerio de Educación sobre el proceso de transferencias.

Finalmente la Hoja de Ruta N° 4 (HR-4) con fecha del 23 de noviembre del 2007 fue emitida en un contexto poco favorable y resalta por su entusiasmo, dando cuenta de un balance favorable del proceso ya que:

“(…) cada Municipalidad ha recorrido con inteligencia y creatividad su propia ruta según sus realidades y condiciones, con resultados impactantes que van desde el mejoramiento de la infraestructura y equipamiento, pasan por propuestas de innovación y llegan a la capacitación docente en asuntos propuestos por las necesidades reales.”

La HR-4 después de felicitar a todos los participantes, incluyendo a las DRE y UGEL, presenta los lineamientos para la finalización del año lectivo y sobre las previsiones que el CEM debe realizar como la organización de la clausura del año escolar, la definición de requerimientos prioritarios de cada institución educativa, la elaboración del Plan Anual de Trabajo 2008 y la difusión de todo lo realizado a través de un informe.

La OCR además informa que el proceso de transferencias se realizará a partir de Febrero del 2008 de forma progresiva a cada municipalidad de acuerdo a la certificación que reciban debido a “los resultados de la evaluación obtenidos en el taller de capacitación al personal de la secretaría técnica”. Se reconoce así la necesidad de fortalecer capacidades en el personal de las municipalidades para realizar una transferencia. En esta misma hoja de ruta se anuncia una nueva capacitación al personal encargado del manejo de planillas para diciembre. Finalmente se informa la incorporación en el 2008 un máximo de 56 municipalidades distritales que serán elegidas entre las que habrían hecho una solicitud al MED.

Las municipalidades participantes en el PPM son bastante diversas en cuanto a ubicación, capacidades, experiencia y recursos; sin embargo esta heterogeneidad no se visibiliza en los lineamientos ni tampoco en una voluntad de concertación con los principales actores involucrados. Si bien la mayoría de municipalidades distritales reconoce la importancia de asumir esta responsabilidad, expresan a su vez preocupación por no tener claridad acerca del proceso y por no contar con los recursos necesarios que lo hagan viable.

En los primeros meses del año 2008 no hubo mucha información sobre qué sucedía con el PPM. Hubo muchos períodos de silencios, de falta de comunicación que produjeron especulaciones sobre la continuidad de la municipalización. La Hoja de Ruta N° 5 se emitió en el mes de marzo y se centró en emitir un conjunto de anuncios e informes, de diferentes magnitudes de importancia. Uno de ellos fue el anuncio de haber recibido la solicitud de 90 municipalidades para incorporarse al PPM. También indicaba la necesidad de que el CEM tuviera una presencia en las actividades de inicio del nuevo año escolar, así como en la coordinación de entrega de materiales por parte de la UGEL a las municipalidades para distribución. Finalmente, planteaba la incorporación de las instituciones educativas del nivel secundario al PPM en cada uno de los distritos por lo que se solicitaba que tuvieran una representación en el CEM.

En lo referente a la esperada transferencia, la HR N°5 señalaba que las transferencias de partidas presupuestales se realizarían después del proceso de acreditación en las que participarían la Oficina de Informática, Unidad de presupuesto, Unidad de personal de cada municipalidad. Se señaló que la transferencia se iniciaría por las partidas genéricas: 3 de bienes y servicios, 5 de inversiones y 7 de otros bienes de capital. Pero tampoco se precisó cuando se realizaría.

En la Hoja de ruta N° 6 de Abril 2008 se anuncia la voluntad de participación en el PPM de 100 municipalidades. Además de confirmar la continuidad del PPM y de anunciar el Encuentro Nacional de CEM, esta HR no hace ningún tipo de referencia al proceso de transferencia como tampoco de financiamiento. Tampoco se informa sobre cuál será el futuro cercano del proceso. Por el contrario, se reconoce que la municipalización educativa hasta ese momento como un proceso desigual y heterogéneo:

“Cada Municipalidad involucrada en el Plan Piloto realiza su avance a su propio ritmo, con sus recursos, limitaciones y fortalezas. No existe una única forma de asumir la gestión educativa en esta propuesta” (MED-OCR)

Es recién en agosto que se emite la Hoja de ruta N° 7 en la que se anuncia prioridades acordadas en el Encuentro Nacional para plan operativo: mejorar factores de calidad (capacitación docente, diversificación curricular, cumplimiento contenido, monitoreo de horas efectivas). En esta misma hoja de ruta se anuncia el DS N° 049-2008 de la PCM sobre el plan anual de transferencias de competencias sectoriales a los gobiernos regionales y locales para el año 2008. También se anuncia la existencia de 87 solicitudes formales de incorporación. Sin embargo, al terminar el 2008 no se tenía el número de municipalidades de una fuente oficial que estaban participando en el proceso de municipalización. El 2008, se anuncia que se han incluido 88 nuevas municipalidades al Plan de Municipalización de la gestión educativa, emitiéndose la Resolución Ministerial 0379-2008-ED de setiembre de ese año señalando su incorporación.

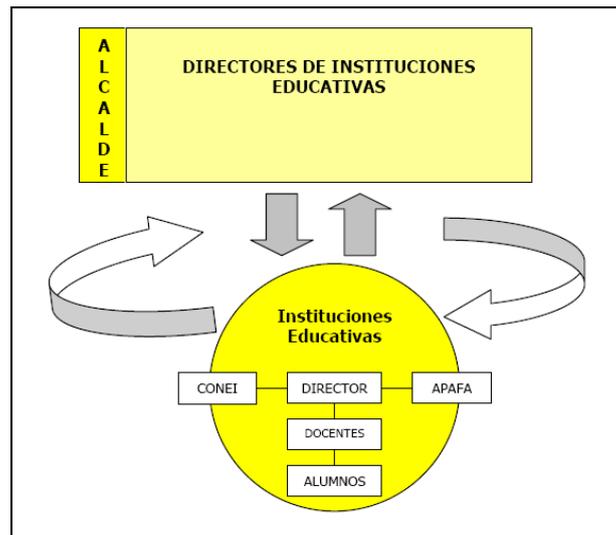
El 22 de diciembre el MED se emite la última Hoja de Ruta N° 8 dando cuenta de los últimos directivos e informando sobre las disposiciones finales sobre la viabilidad técnica de las 44 municipalidades y las disposiciones de la Ley del Presupuesto que aprobaba la transferencia de las partidas presupuestales a favor de las municipalidades incluidas en el PP de la GE. Se difunde especialmente las disposiciones referentes al uso de los recursos provenientes del canon y sobre canon. También se difundió en esta hoja de ruta la sexagésima disposición final referente a la autorización de la transferencia de partidas de los Pliegos de Gobiernos Regionales y del Pliego 010 del MED a municipalidades del PP de la GE a partir de enero del 2009. Finalmente, también se informa que en el 2009 se inicia la etapa de expansión de la Municipalización de la Gestión Educativa. Hasta este momento se estaba hablando de 44 municipalidades que formaban parte del 2007 y 88 que se incluyeron en el 2008.

b) Modelo de gestión propuesto

El modelo propuesto planteaba la conformación de un Consejo Educativo Municipal (CEM), el cual estaría presidido por el alcalde e integrado por directores de las instituciones educativas “del ámbito municipal”. En un momento inicial se planteó que “todas las instituciones educativas públicas de Educación inicial y Primaria del ámbito

de las municipalidades del plan piloto” se integraban de pleno derecho al PPM. También se precisa que el primer CEM estaría constituido con los Directores de las Instituciones educativas de Educación Inicial y Primaria involucradas (HR-1). Otro documento del MED- OCR plantea que los miembros del CEM son elegidos por el CONEI de cada institución educativa, planteamiento que significa una analogía: el CEM sería al distrito lo que el CONEI a cada escuela (MED- OCR 2007 a). Sin embargo, esta propuesta inicial recibió rápidamente algunos ajustes y cambios.

Gráfico N° 2
Modelo propuesto Consejo Educativo Municipal



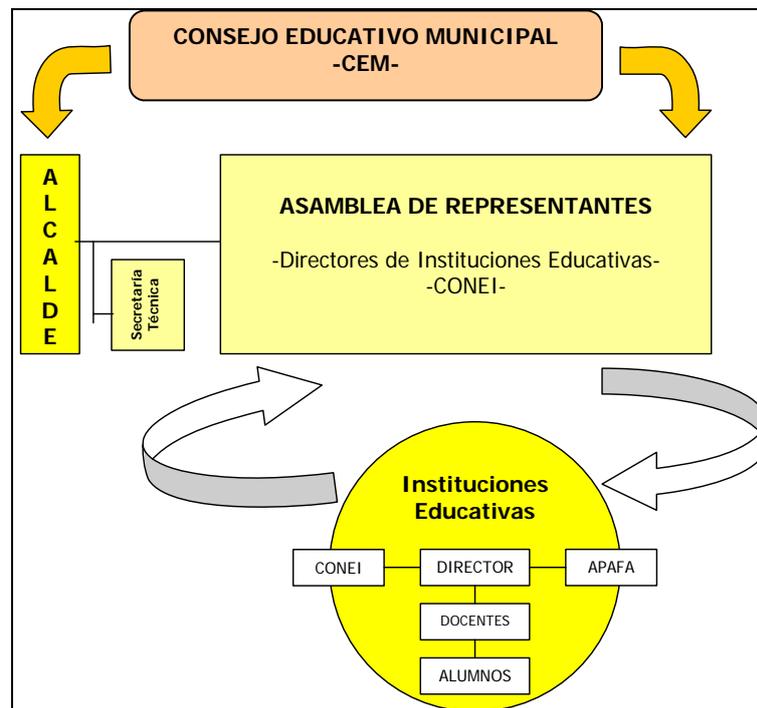
Fuente: MED (2006) *Plan de Municipalización y Lineamientos*

A través de la Resolución Ministerial N° 031- 2007-ED se dispuso la creación de los Consejos Educativos Municipales a los cuales se les asignó 11 funciones y 9 competencias a las municipalidades entre ellas la contratación de personal docente y administrativo, la construcción del Proyecto Educativo Local y la competencia de construir, equipar y mantener la infraestructura. Es el CEM el órgano encargado de conducir y dirigir la gestión educativa municipalizada, siendo un órgano adscrito a la municipalidad.

El CEM contaría, de acuerdo a la propuesta, con una Secretaría Técnica encargada de implementar sus acuerdos. A mediados de junio del 2007, la OCSR informa que la conformación de los CEM y Secretaría Técnica en los distritos piloto se ha realizado en 50 municipalidades y hay 43 Secretarios Técnicos designados.¹³

¹³ De los 50 distritos 4 tenían el CEM conformado pero les faltaba remitir el documento al MED y a un distrito le faltaba la resolución de alcaldía.

Gráfico N° 3
Modelo Consejo Educativo Municipal



Fuente: MED (2008) *Plan de Transferencias 2008 del sector Educación*

De acuerdo al modelo propuesto, las UGEL y DRE debían apoyar la ejecución del PPM. En la HR-1 se precisa que las UGEL involucradas debían identificar y actualizar el acervo documentario, preparándolos para la transferencia a la Secretaría Técnica del CEM que se daría a la fecha de la transferencia presupuestal. De manera similar debía actuar la UGEL sobre el estado contable aunque solamente de los niveles educativos inicial y primaria, además de la elaboración de un inventario físico de las instituciones educativas. Además la UGEL debía conformar un equipo técnico encargado de la transferencia del acervo documentario y del estado contable del activo, pasivo y patrimonio.

c) Funciones propuestas a las Municipalidades

Los lineamientos del plan piloto de Municipalización, plantean que los gobiernos locales deben desarrollar las funciones que se plantean en el art. 82 de la LOM pero además, se incorporan otras funciones que no están en esta norma referida, como las que siguen:

Funciones referidas a la Contratación, Pago de planillas y Evaluación de personal docente y administrativo

- ⊗ Ejecutar la contratación del personal docente y administrativo.
- ⊗ Autorizar pagos y descuentos de las planillas de docentes y administrativos de las instituciones educativas.
- ⊗ Conducir el proceso de concurso para la selección de directores de las instituciones educativas

- ⊖ Funciones que responsabilizan a la municipalidad por los resultados educativos.
- ⊖ Mejorar la cobertura educativa, disminuir los indicadores de deserción y repitencia, y superar progresivamente los índices de eficiencia, inclusión, retención y calidad en su jurisdicción.
- ⊖ Rendir cuentas de la gestión educativa anualmente

Cabe resaltar que en funciones como la construcción del Proyecto Educativo Local, el Currículo, en las que la LOM señala que se realizarán en coordinación con la UGEL y la DRE, el PPM las omite centrándose en el rol de la municipalidad.

El ejercicio de estas nuevas funciones no fueron validadas durante el PPM ni siquiera las funciones administrativas, por lo que aún amerita que se evalúe su ejercicio. Especialmente esta evaluación se hace necesaria ya que para el 2009 se plantea la extensión de la municipalización transfiriendo una función que no ha sido validada.

En la siguiente sección analizaremos cómo durante el período 2007-2008 esta propuesta inicial fue implementada en cada uno de los distritos, llegando a presentar matices en cuanto a representación, participación e institucionalización en la estructura del gobierno local.

4. El desarrollo del Plan Piloto de Municipalización de la Gestión Educativa y el contexto nacional

El año escolar 2007 se inició en el país oficialmente el 1° de marzo, fecha que marcó, además, el comienzo de la implementación del *Plan piloto de Municipalización de la Educación*. El PPM se inició en el marco de un debate sobre la educación cada vez más politizado, protagonizado por los enfrentamientos entre el Sindicato Unitario de Trabajadores en la Educación del Perú (SUTEP) y el gobierno central.

En el mes de enero se inició la evaluación censal de los maestros que limitó los mensajes del gobierno central en responsabilizar al magisterio en general por la crisis educativa del país y, en particular, al sindicato. El gobierno rápidamente tomó un conjunto de medidas para “controlar” al SUTEP – redujo las licencias sindicales de 300 a 30; canceló el descuento por planilla para la Derrama Magisterial y limitó el derecho de huelga en ese sector declarándolo como servicio público esencial. Sin embargo, en junio sectores radicales del magisterio iniciaron una huelga en el interior del país. El 5 de Julio el SUTEP declara la huelga nacional indefinida, la cual tuvo una duración de quince días a pesar de ser declarada ilegal. En algunas regiones del país la huelga magisterial sumó a otras protestas regionales lo que confluyó en un ambiente de protesta importante en todo el país.

La movilización de los docentes se vio fortalecida ya que su protesta no fue relacionada a los intereses limitados del SUTEP sino que fue asumida por sectores sociales más amplios. La principal demanda se concentró en la derogación de la *Ley de Carrera Pública Magisterial*, la cual fue aprobada por el Congreso de la República el 6 de julio y promulgada por el gobierno el 11 de julio sin el menor intento de establecer el diálogo con el magisterio. El manejo político de la situación por parte del ejecutivo fue confrontacional y con adjetivos vejatorios que lograron el rechazo de sectores muy amplios dentro del magisterio. Otro punto de protesta levantado por el SUTEP fue la municipalización, considerada como un intento de privatización de la educación por el gobierno central.

En Lima la huelga llegó a ser acatada por cerca del 35% de maestros con marchas masivas del magisterio; sin embargo, fue en las provincias de las diversas regiones del país donde la huelga tuvo un mayor impacto. Por ejemplo, en Piura las marchas fueron continuas¹⁴ y se agravaron por la protesta por la baja calidad del requisito para la contratación, el Programa Nacional de Capacitación, desarrollado por la Universidad Nacional de Piura que además fue considerado excluyente ya que coordinadores de Redes -como en el caso de los coordinadores de Santo Domingo- no calificaban para ser capacitados por se considerados “administrativos” dentro del magisterio.

En este contexto se desarrollaron los primeros meses de la municipalización. Los directores de las escuelas participantes y algunas autoridades distritales se mostraban preocupadas por un posible enfrentamiento al SUTEP. La amenaza de “privatización” de la educación con la que se asoció fuertemente a la municipalización desde un primer momento no se discutió debidamente con sectores del magisterio o de la sociedad civil.

¹⁴ Hubo discrepancias entre los reportes: de acuerdo a los maestros huelguistas el 70% del magisterio había acatado el paro en la región mientras la Dirección Regional de Educación la ausencia de docentes del sector público alcanzó sólo el 20%.

De esta manera, en algunos distritos, las presiones de dirigentes sindicales del magisterio hicieron dudar e incluso retroceder a sus autoridades locales de participar en el PPM.

El PPM se inició al mismo tiempo que el anuncio de la transferencia de funciones a las regiones a las cuales, en la práctica, no se les señala un rol preciso. Sin embargo, las regiones del país han asumido un compromiso claro para llevar adelante el Proyecto Educativo Nacional, priorizando una agenda concreta.¹⁵ Sin embargo, las regiones en su diversidad, y con mayor razón las municipalidades, son diversas en capacidades, experiencias y recursos para enfrentar la Municipalización. En el caso de Lima Metropolitana, se formó como se ha mencionado *Red de Municipios Piloto* agrupando a municipalidades de diferentes condiciones económicas y número de escuelas, quienes plantean al gobierno mayor concertación.¹⁶ En el caso de Piura, la municipalidad de Santo Domingo cuenta con una experiencia anterior de participación y concertación educativa, que resulta ser un referente regional, en particular para la municipalidad de Chulucanas municipio provincial que también es parte del piloto.

En el mes de agosto, una vez suspendida la huelga del SUTEP, se inició la recuperación de las horas perdidas en cada escuela de acuerdo a planes acordados, tomando, en algunos casos, las vacaciones de medio año y/o los días sábado. Este proceso debía realizarse sin afectar el *Programa Nacional de Capacitación Docente* que continuaba desarrollando el MED en alianza con universidades e Institutos Superiores Pedagógicos del país.

Este panorama fue sacudido por el sismo del 15 de agosto de magnitud 7.9 grados de la escala de Richter que remeció a gran parte país, afectando principalmente a los departamentos de Ica; Huancavelica (Castrovirreyna y Huaytará) y Lima (Cañete y Yauyos). El terremoto destruyó 112 colegios y otros 507 fueron considerados no aptos para el servicio educativo, limitando la continuidad de clases en estas zonas. El sismo puso en evidencia la falta de previsión y organización por parte de los diferentes niveles del Estado para responder a estos desastres a pesar de que vivimos en zona sísmica; pero por otro lado, generó una valiosa cadena de solidaridad de la población con los hermanos de las zonas afectadas.

Afrontar la crisis después del sismo tensó una vez más la relación entre los gobiernos regionales y el central. Esta situación no fue un hecho aislado ya que varias situaciones de orden administrativo, económico, político y social en diferentes zonas del país, han venido mostrando las limitaciones y avances de la descentralización. Se mostró por ejemplo, cómo en diversos sectores del Estado las funciones y competencias que le conciernen a cada nivel de gobierno no están del todo claro. También se han presentado situaciones en las que el gobierno central “salta” a los gobiernos regionales dejando en evidencia la falta de claridad de las competencias.¹⁷

¹⁵ Encuentro Nacional CNE- Regiones, realizado el 21 y 22 de junio del 2007.

¹⁶ El Secretario Técnico de Miraflores plantea la necesidad de que las hojas de ruta se elaboren de manera concertada entre MED y municipalidades.

¹⁷ En el sector educación se debatió sobre a qué nivel de gobierno le correspondía aplicar el descuento a los docentes que se plegaron a la huelga o frente a la crisis se discutió sobre a quién le correspondía la reconstrucción en las zonas afectadas por el terremoto. Del mismo modo se generó el debate entre gobierno nacional-regional- gobiernos locales en relación con la consulta vecinal promovida por los

En términos generales, estas marchas y contramarchas en el proceso de descentralización tuvieron lugar en un clima creciente de conflictos sociales y políticos que toman acentos y matices regionales y una variada lista de demandas. En el sector educación hubo una creciente preocupación entre especialistas e instituciones especializadas, por la desarticulación del proceso de descentralización educativa – en el que se anuncia la aceleración de la transferencia de funciones a las regiones— y la municipalización de la educación que aparece desconectada y desarticulada a este proceso más amplio. Por otro lado, el nivel central continuó desarrollando programas y acciones sin concertar o coordinar con las regiones y distritos involucrados.¹⁸

Por su parte, el Plan Piloto de Municipalización continuó adelante, a pesar de que – tal como señala la Hoja de Ruta N° 3— fueron 47 los municipios que continuaron en el proceso durante el 2007. Seis distritos, dos de Cajamarca, Ayacucho y Tacna respectivamente, no continuaron en el proceso. La Defensoría del Pueblo ha detectado que una de las razones de esta deserción se debe a que aún no se ha iniciado este proceso (no ha habido transferencia efectiva aún a algún distrito y algunos funcionarios ministeriales ya han señalado que se transferirá el próximo año). Por ello, y en la medida que se plantea extender esta experiencia piloto, la Defensoría del Pueblo ha anunciado a través de la jefa del Programa de Descentralización, que supervisaría 12 distritos pilotos de 10 departamentos del país.¹⁹ Sin embargo, tal como informaran las hojas de ruta N° 6 y 7, a finales del año se integraron 87 nuevas municipalidades a pesar que la fase de expansión estaba programada para después del 2008 según los lineamientos de dicho plan.

De esta manera el año 2008 se inició con un conjunto de medidas desde el gobierno central dirigidas al magisterio: el Reglamento de la Ley de Carrera Pública Magisterial fue aprobado el 10 enero del 2008 luego de un corto plazo para recoger los aportes y sugerencias de la comunidad educativa y en particular de los maestros. En dicho reglamento se establece que para la carrera magisterial las evaluaciones de los docentes serán permanentes, integrales y obligatorias considerando principalmente la calidad de su desempeño. Al mismo tiempo se anunciaron medidas para “oxigenar” la docencia a través de la política de “Nuevo Magisterio” que becaría a los mejores cinco mil egresados de secundaria para que estudien educación e ingresen con el mayor nivel remunerativo a ejercer la docencia, además incorporaría al magisterio a profesionales de otras carreras que se capaciten durante un semestre en pedagogía, lo que plantea interrogantes sobre la coherencia de esta propuesta con la ley de CPM ya reglamentada.

municipios distritales de Ayabaca, Carmen de la Frontera y Pacaipampa de Piura, para definir si la población estaba de acuerdo o no con la explotación minera de Río Blanco-Majaz. Aunque el “NO” fue contundente, el gobierno central planteó revisar esta decisión no vinculante a través del diálogo con las comunidades por un lado, pero al mismo tiempo, por otro lado, el Ejecutivo presentó al Congreso el proyecto de ley 1640 en el que busca declarar de “interés nacional” la ejecución de 20 proyectos mineros entre los cuales está incluido Majaz.

¹⁸ Por ejemplo, el 28 de septiembre último se publicó el anteproyecto de reglamento de la Ley 28649 que autoriza el concurso público para el nombramiento de 25,000 plazas docentes en educación básica y educación técnico productiva. Dicho anteproyecto se encuentra en consulta y en el mismo se señala que no podrán participar los maestros que tengan antecedentes penales o que hayan sido separados por violación. Del mismo modo no participarán los maestros que no acudieron a la evaluación censal de este año, lo que ha sido considerado discriminatorio por el SUTEP.

¹⁹ El informe de la Defensoría del Pueblo se ha conocido extraoficialmente en el 2009. En la redacción final de este informe aún la Defensoría no había hecho público el informe.

Desde el MED se lanzó el concurso público de plazas docentes disponiendo de 23,970 plazas para el nombramiento a las que podrían acceder los y las maestras que obtengan 14 como nota mínima en la evaluación para nombramiento. Asimismo, se promulgó el decreto supremo 004-2008-ED para normar la contratación docente, según el cual se exige como requisito para participar en el concurso el haber pertenecido al tercio superior de su centro formativo. Esta norma causó la crítica generalizada de especialistas educativos y autoridades regionales en la medida que dicha norma no garantiza contar con los mejores maestros y maestras debido a las enormes diferencias en la calidad de formación de las instituciones superiores, pues no se aplica el sistema de evaluación y acreditación de las instituciones superiores. Fue además una medida considerada discriminatoria, que atentaba contra el derecho laboral e inconstitucional.²⁰

En la evaluación de marzo menos del 5% del total de postulantes a la evaluación aprobó, poniendo en cuestión todo el sistema de formación inicial y en servicio, así como los desempeños que se están evaluando, estableciendo la necesidad de abordar ambos temas para responder a la pregunta sobre el tipo de docente que se busca para el país. Luego de este resultado una medida inmediata del gobierno fue suspender la creación de nuevas facultades, escuelas y filiales de Educación, así como la cancelación de los programas de educación a distancia para maestros, hasta que se acrediten los estándares de calidad de enseñanza que se requieren a cargo del CONEAU.

En este proceso se han dado pasos indispensables a nivel normativo como la reglamentación de la Ley CPM y la activación de SINEACE, pero también medidas improvisadas y de corto plazo. Tal como señala el CNE se requiere políticas integrales, criticando la forma apresurada en la que se ha organizado e implementado la capacitación docente y las diferentes evaluaciones implementadas. Un indicador importante para cualquier reforma educativa tiene que ver con el financiamiento que este año, aunque se incrementan los recursos para el sector, disminuye su participación en el Presupuesto de la República del 16,2% al 15,9%, se incrementa la participación en el PBI en tan solo 14 décimas (del 2,99% al 3,13%) mientras que la participación de las regiones se reduce del 58,8% al 55,2%.

Mientras tanto, la culminación del proceso de transferencia a las regiones ha sido modificada de diciembre del 2007 a marzo del 2008 y luego hacia diciembre del presente año. La Asamblea de Gobiernos Regionales ha incluido en su agenda la temática educativa como un eje de su agenda para el diálogo directo con el ejecutivo.

Por otro lado, al iniciarse el año escolar 2008 se cumplía un año de iniciado el PPM. Aunque hubo ofrecimientos concretos de hacer la transferencia efectiva a alguna de las municipalidades, ésta no se llegó a efectuar. El MED se limitó a emitir normas que establecen etapas, requisitos, mecanismos de acreditación y cronograma para la ejecución de la transferencia administrativa (acervo documentario, presupuestal y contable) a las municipalidades del plan piloto. No obstante, tal como señala la propia evaluación del PPM realizada por el MED:

²⁰ La mayoría de gobiernos regionales del país se negaron a implementar el decreto supremo y finalmente en reunión entre la Asamblea de Presidentes Regionales y el Premier se detuvo la aplicación de la medida del tercio superior, acordándose realizar la prueba el 9 de marzo nombrando a los que obtengan una nota de 14 o mayor hasta un tope de 23,970 vacantes. También podían participar en el proceso de contratación los maestros que en dicha evaluación obtuvieran una nota aprobatoria de once a 13.99 puntos.

“Aunque se han realizado todas las actividades de capacitación previstas y algunas adicionales no previstas, todavía será necesario evaluar técnicamente cuáles son las municipalidades que ya cuentan con el personal calificado suficiente para realizar las tareas de gestión administrativa que implica recibir la transferencia de las instituciones educativas y con todo el equipamiento para que ese personal trabaje eficazmente.”(MED 2008)

En efecto, el MED convocó a capacitaciones al personal de las municipalidades vinculado a la transferencia en tres oportunidades hasta febrero del 2008 y además realizó visitas a las municipalidades para verificar su situación. El resultado es que el MED debe haber tenido un panorama de muchos contrastes entre las municipalidades participantes en el piloto, con trabajadores de diferentes saberes y experiencias, así como con diferencias considerables en equipamiento e institucionalización. Por su parte la PCM emitió un plan de trabajo relacionado con la Municipalización con el objetivo de apoyar al sector y a las municipalidades participantes del Plan Piloto en el proceso de la transferencia, a través de acciones de coordinación, asesoramiento, elaboración de propuestas, actualización y sistematización de información, monitoreo y evaluación.

Entre tanto, el 15 de febrero se dictó el DS 005-008 que autorizaba a los alcaldes de las municipalidades piloto a proponer directores encargados en las escuelas y a realizar labor de supervisión a los directores de las instituciones educativas del PPM. Además se incorporó al nivel secundario de las escuelas que ya participaban en el PPM.

El informe evaluador del piloto realizado por la OCSR-MED reconocía que la mayoría de distritos hay un interesante aporte a la educación local en acciones y actividades que no necesariamente se enmarcaban dentro del plan piloto. Es decir, las municipalidades venían realizando acciones por la educación local incluso cuando el PPM no había significado una transferencia efectiva de todas las funciones a las municipalidades. Este reconocimiento llevó a promover el ingreso de nuevas municipalidades. Las noticias respecto a esta incorporación de municipalidades llegaron a mencionar 101 nuevos gobiernos locales, sin embargo, no se recibía confirmación oficial al respecto.

En junio se desarrollaron talleres descentralizados en los que se reunieron las comisiones de transferencia de Municipalidades, UGEL y DREP y también se realizó el Encuentro Nacional de CEM en Lima. En los talleres descentralizados de las comisiones de transferencia los grupos distritales elaboraron planes de trabajo para la implementación de la transferencia en el plazo de tres meses, sin embargo éste proceso no se ha desarrollado plenamente en ninguna jurisdicción hasta la actualidad.

Mientras tanto, en el marco del proceso de descentralización y de reforma del Estado, el MED inició la adecuación de su Ley Orgánica de Funciones a la LOPE, lo que implicaba delimitar las competencias que son exclusivas del MED y aquellas que son compartidas con los otros niveles de gobierno e instancias de gestión. Siendo éste un sector en donde existen competencias compartidas a diferente nivel, en las que muchas veces no se precisa responsabilidades, se planteó que esta Ley debería realizarse a través de la concertación del MED con los niveles subnacionales de gobierno. Entre los meses de mayo a junio el MED desarrolló los talleres de consulta a especialistas de la sociedad civil, autoridades regionales y locales, funcionarios del MED y representantes de la cooperación internacional. En cada taller se trabajó a partir de matrices en las que se

especificaron las diferentes funciones y competencias de las distintas instancias de gestión del MED de acuerdo al marco legal existente y de los actores involucrados. La propuesta final de la LOPE-MED fue trabajada por un equipo de consultores y presentada a la PCM.

Estas iniciativas también fueron presentadas en el IV Encuentro de Regional organizado por el Consejo Nacional de Educación y la ANGR en octubre del 2008. En dicho encuentro se presentaron los resultados de los compromisos asumidos y además se planteó la necesidad de transformar los PER en programas y proyectos y asegurar el financiamiento. En lo que se refiere a los compromisos macroregionales se indicó que debían formarse equipos técnicos para trabajar políticas educativas e incrementar el presupuesto de inversión para el sector educación a partir de las juntas interregionales. Por último, sobre los compromisos nacionales se señaló que las instituciones como el MED, la ANGR y el CNE asumieran responsabilidades como brindar asistencia técnica a las necesidades de las regiones, elaborar y concertar propuestas regionales, y sistematizar experiencias exitosas y propiciar espacios de diálogo, respectivamente.

Los últimos meses del año 2008 se caracterizaron por ser un período de silencio sobre el proceso de municipalización en general. Los eventos desarrollados a mediados de año (junio) por el MED se caracterizaron por una creciente crítica de los principales participantes (Secretarios Técnicos, miembros del CEM, gobiernos locales y regionales) que empezaron a plantear su decepción frente al proceso de municipalización que no llegaba a concretarse al no haber una transferencia de recursos.

A pesar de las críticas, desde el Ministerio de Educación se inició el proceso de incorporación de más municipalidades al PPM con el envío de oficios en octubre. Las voces críticas se hacían más fuertes, incluso se produjeron algunas acciones de rechazo a la iniciativa y varias municipalidades presionaron a sus autoridades locales para no participar en el proceso. En algunos distritos se organizaron eventos de debate sobre las posibilidades de participar y qué significaba la municipalización. Se acercaba así el cierre del segundo año escolar desde que empezara el Plan Piloto de Municipalización de la Educación sin realmente haberse concretado una transferencia de recursos y funciones.

Sin embargo, a finales de año, en diciembre, con el envío y aprobación de la Ley General de Presupuesto 2009 el proceso tuvo un inesperado revés, ganando un nuevo impulso. El Ministerio de Educación optó por presentar dentro de su presupuesto sectorial partidas que se destinarían directamente a los gobiernos locales. El MEF aceptó esta propuesta incluyéndola en la Ley del Presupuesto 2009 que fue emitida el 11 de diciembre. Inmediatamente después el MED comenzó con el proceso de acreditación de las municipalidades, lo cual ha sido interpretado como un acto de salvataje a la municipalización.

El MED emitió la Resolución Vice-Ministerial No 0046-2008 el 18 de diciembre declarando la viabilidad técnica y funcional del PPM de la GE para 44 municipalidades que se encuentran aptas y acreditadas para la transferencia de recursos presupuestales. Esta declaración, de acuerdo a la resolución, se realizó en coordinación con la Secretaría

de Descentralización de la PCM. Entre estas municipalidades estaban Los Olivos así como las otras municipalidades de Lima y Callao y Santo Domingo en Piura. ²¹

El 22 de diciembre el MED emite una nueva Hoja de Ruta N° 8 dando cuenta de los últimos directivos e informando sobre las disposiciones finales sobre la viabilidad técnica de las 44 municipalidades y las disposiciones de la Ley del Presupuesto que aprobaba la transferencia de las partidas presupuestales a favor de las municipalidades incluidas en el PP de la GE. Se difundió especialmente disposiciones referentes al uso de los recursos provenientes del canon y sobre canon. También se difundió en esta hoja de ruta la sexagésima disposición final referente a la autorización de la transferencia de partidas de los Pliegos de Gobiernos Regionales y del Pliego 010 del MED a municipalidades del PP de la GE a partir de enero del 2009. Finalmente, también se informa que en el 2009 se inicia la etapa de expansión de la Municipalización de la Gestión Educativa. Hasta este momento se estaba hablando de 44 municipalidades que forman parte del 2007 y 88 que se incluyeron en el 2008. De esta manera se terminó el 2008: sin una transferencia real pero con un repentino reavivamiento del proceso que puso nuevamente a los gobiernos distritales a reevaluar sus intereses en mantenerse en el proceso de Municipalización. El MED también inició actividades dirigidas a darle un nuevo impulso al proceso ya con una posibilidad más cercana de concretar la transferencia, al menos, presupuestal.

A manera de colofón: los inicios del 2009

Desde la aprobación presupuestal la OCR- MED inició un conjunto de actividades. Recibió a finales de enero la visita oficial de la máxima autoridad del sector educativo de Finlandia, Kirsi Lindroos, la cual presentó los aspectos positivos de la municipalización en su país con más de 30 años y firmó un convenio bilateral de cooperación educativa y realizó exposiciones en diversos lugares organizados por el MED y también en el distrito de Los Olivos. En febrero el MED (incluyendo al jefe de la OCR) organizó un conjunto de actividades en la Región Piura con autoridades del Gobierno Regional, alcaldes de distritos, representantes de la Dirección Regional de Educación y de las Unidades de Gestión Educativa Local de Piura, así como directores y docentes de instituciones educativas. El resultado anunciado por el MED fue el compromiso del Gobierno Regional de Piura en convertirse en impulsor del proceso de descentralización de la gestión educativa y de la transferencia de gestión educativa a los gobiernos locales.

Sin embargo, el 5 de marzo del 2009 a través de una Resolución de la Secretaría de Descentralización de la PCM (N° 014-2009) se acreditan municipalidades para el proceso de transferencia en materia de gestión educativa del Plan de Municipalización de la Gestión Educativa, pero ya no son las 44 acreditadas por el MED sino solamente 15 reconociendo que son éstas municipalidades las que cumplen con los requisitos específicos. Estas municipalidades deberán implementar los requisitos de la Ley del Sistema de Acreditación. De acuerdo a esta normatividad, los distritos donde se realiza el Plan de Municipalización de la Gestión Educativa recibirán las transferencias de

²¹ En este grupo se consideran municipalidades en los que el nivel de implementación del plan piloto es muy desigual. Tal es el caso de Chulucanas, en donde existe formalmente el CEM y el Secretario Técnico, éste es especialista de la UGEL de Chulucanas, se encarga de convocar a los directores del CEM para las actividades del MED pero no desarrolla un accionar orgánico con la municipalidad.

partidas presupuestarias que le corresponde a cada Institución Educativa de su jurisdicción. Los presupuestos están destinados para el pago de planillas y gastos básicos como pagos de los servicios de agua y luz y adquisición de materiales de limpieza.

Aunque quedaron varios puntos sueltos que no esclarecen el rumbo del proceso, se reconocía a este punto que la transferencia solamente se haría efectiva mediante un Decreto Supremo a solicitud del Ministerio de Educación para el caso de los distritos de Lima. La misma disposición determinaba que la transferencia a las municipalidades del interior del país se realizaría a través de los Gobiernos Regionales, los cuales serían los responsables de la transferencia de los presupuestos a cada municipalidad. Hasta este momento no se conocía el monto exacto ni referencial de las cifras a transferir. Hasta el momento el MED informó que había solicitado información a las DRE y UGEL para determinar los montos exactos pero precisando que no se ha emitido ningún decreto.

De acuerdo a especialistas propiamente no se puede hablar de una transferencia sino de una asignación presupuestal y, como tal, solamente se concretará cuando sea solicitada y puede ser reversible. Es decir, no puede ser considerada como una transferencia en el marco de la descentralización. Uno de los distritos que recibieron esta transferencia presupuestal fue Los Olivos, logrando en el mes de mayo iniciar el pago de planillas de los docentes del distrito.

En base a informes situacionales presentados por el MED y por cada gobierno local, en el que señala que se considera apto para la transferencia, la PCM ha acreditado a 35 municipalidades, a través de las Resoluciones de Secretaría de Descentralización N° 014 y 018-2009-PCM/SD; y ya se han publicado las normas para efectivizar la transferencia de las planillas para las mismas:

Decreto de Urgencia N° 044-2009 (08.04.09): 8 municipalidades

- ⊖ Lima Metropolitana: La Molina, Los Olivos, Miraflores,
- ⊖ Santiago de Surco y Surquillo.
- ⊖ Lima (provincias): Imperial y Pacarán, en Cañete.
- ⊖ Provincia Constitucional del Callao: Bellavista.

Decreto Supremo N° 130-2009-EF (09.06.09): 14 municipalidades

- ⊖ Ancash: Huaraz e Independencia.
- ⊖ Ica: Chincha Alta y Chincha Baja.
- ⊖ Lambayeque: Olmos y Motupe.
- ⊖ Madre de Dios: Las Piedras.
- ⊖ Moquegua: Carumas.

- ⊖ Pasco: Paucartambo y Simón Bolívar.
- ⊖ San Martín: Juan Guerra y Morales.
- ⊖ Tumbes: Corrales y San Jacinto.

Decreto Supremo N° 201-2009-EF (16.09.09): 13 Municipalidades

- ⊖ Amazonas: Asunción.
- ⊖ Arequipa: Cerro Colorado y Paucarpata.
- ⊖ Ayacucho: Huamanguilla.
- ⊖ Huancavelica: Colcabamba.
- ⊖ Huánuco: Amarilis y Chinchao.
- ⊖ Junín: Santa Rosa de Ocopa.
- ⊖ La Libertad: Florencia de Mora.
- ⊖ Loreto: Belén y San Juan Bautista.
- ⊖ Ucayali: Nueva Requena y Yarinacocha

Distrito de Los Olivos²²

i. Antecedentes

El distrito de Los Olivos, ubicado en Lima Norte, es el de más reciente conformación en la Lima Metropolitana.²³ Es un distrito urbano que se ha convertido en un centro comercial y de servicios importante para esta área de la ciudad.

Con relación a su infraestructura es un distrito consolidado que ha podido proveer de servicios básicos a una gran mayoría de su población, lo cual es ratificado en las cifras de los principales indicadores socio-demográficos. El distrito está conformado por 34 urbanizaciones, 13 cooperativas de vivienda, 31 asociaciones de vivienda y 37 asentamientos humanos, reconocido como el distrito más consolidado y desarrollado de Lima Norte. En su jurisdicción se ubica importantes conglomerados y centros comerciales y, un menor número, algunos centros industriales importantes.

La actual administración municipal, encabezada por el Dr. Felipe Castillo, está en su tercer período consecutivo. Durante este período le ha impreso al gobierno local olivense un estilo administrativo reconocido por la población como eficiente y dinámico.

En estos veinte años de creación del distrito el equipamiento municipal, por un lado, y la cobertura y calidad de servicios a la población, por otro, se han ampliado mejorando la calidad de vida de población. Por ejemplo, de acuerdo a al Índice de Desarrollo Humano (IDH) 2005, el distrito de Los Olivos se encuentra en el puesto 22 a nivel nacional.²⁴ Es importante resaltar que en Lima Metropolitana y en especial en Lima Norte, los distritos que presentan una mayor consolidación urbana son aquellos que están mejor ubicados en el ranking elaborado a partir del IDH, como Los Olivos, San Martín de Porres, Independencia y Comas.

²² Esta sección ha sido trabajada a partir de los detallados y rigurosos informes de Ofelia Mallqui, responsable de l equipo EduCal en Los Olivos.

²³ El distrito de Los Olivos fue creado en 1989 después de separarse del distrito de San Martín de Porres. La iniciativa de conformación de otro distrito estuvo en un grupo de vecinos de urbanizaciones quienes venían haciendo gestiones desde 1977.

²⁴ El IDH Perú 2005 es un indicador de uso amplio de tres componentes: la extensión de vida, el logro educativo y el acceso a recursos. A cada uno de estos componentes le corresponde indicadores específicos que han sido trabajados de acuerdo a diversas fuentes de información producidas por el INEI, el MEF y el MINEDU.

Cuadro N° 2
Los Olivos: principales indicadores

Población	Censo 1993	228,143 hab.
	Censo 2005	286,549 hab
	Crecimiento intercensal	25.60%
	Tasa intercensal 1993- 2005	2.13%
	Hombres	140,106 (48.89%)
	Mujeres	146,443 (51.09%)
Salud	Tasa de desnutrición (1999)	7%
	Esperanza al nacer	73.8 años
Servicios (%)	Población sin agua	1%
	Población sin desagüe	0%
	Población sin electricidad	1%
Educación	Alfabetismo	97.70%
	Matrícula	96,406 estudiantes
	Docentes	5,791 maestros
	Inicial	12,725 estudiantes
	Escolarizada	11,026 estudiantes
	No escolarizada	1,699 estudiantes
	Primaria	38,015 estudiantes
	Secundaria	33,236 estudiantes
	Polidocente completo	36664 estudiantes
	Multigrado	1320 estudiantes
	Unidocente multigrado	31 estudiantes
	Polidocente completo	170 centros
	Multigrado	32 centros
	Unidocente multigrado	5 centros
	Secundaria	116 centros

Fuentes: INEI (2005) X Censo de Población y Vivienda, ESCALE (2006), PNUD (2005) Índice de Desarrollo Humano, FONCODES (2005) Índice de Carencias.

El Índice de Logro Educativo el distrito mantiene también un puesto muy alto a nivel nacional, ubicándolo en el puesto 21 (PNUD 2005). La mayor diferencia existente en el distrito está entre las instituciones educativas públicas y las privadas. Encontramos que

existe un número muy grande de centros particulares de nivel primario hasta la universitaria, lo que constituye una oferta educativa muy variada y desigual en calidad educativa. Antecedentes: procesos locales previos

Desde su creación como distrito en 1989 los sucesivos gobiernos de la Municipalidad de los Olivos han invertido en proveer al distrito de una mejor infraestructura. Han sido obras recientes el Palacio Municipal (1998) y el Palacio de la Juventud (2006) los cuales se han convertido en referentes del gobierno local y del distrito.

Es a partir del 2003 que se inician procesos participativos de gran importancia para el fortalecimiento de la democracia local en Los Olivos, especialmente el proceso de elaboración del plan de desarrollo y, de acuerdo a las normas vigentes sobre participación ciudadana, se empieza a desarrollar el presupuesto participativo. Como veremos más adelante estos procesos sentarán los lineamientos y ejes de desarrollo en articulación con una visión para el distrito en la cual la educación asume un rol importante como un factor de desarrollo.

⊖ Planificación del desarrollo local

La formulación del Plan de Desarrollo Concertado 2004 – 2015. Este proceso participativo marcó un hito en la planificación participativa del desarrollo del distrito. El proceso se desarrolló durante la administración del Dr. Felipe Castillo quien estaba ejerciendo su segundo mandato.

El PDC contenía cuatro líneas estratégicas, una de ellas vinculada con la educación: la consolidación de la identidad en la población con valores y calidad educativa. Dentro de esta línea se reconoce como objetivos estratégicos el desarrollo de iniciativas ciudadanas con valores culturales y educativos que fortalezcan a la familia y la consolidación de la integración del distrito a través del fortalecimiento de la identidad distrital.

Los años siguientes la Municipalidad invertirá en infraestructura de manera sostenida, especialmente en la construcción y equipamiento de PRONOEI, losas deportivas. Además invertirá en capacitación docente y en contratar personal como animadoras. La Municipalidad se convierte así en una promotora de actividades recreativas, culturales, y educativas: vacaciones útiles, educación continua. El Palacio de la Juventud y la conformación de la Biblioteca Municipal serán también presentados como productos que responden al compromiso del gobierno local por una educación con calidad para los vecinos.

⊖ El Presupuesto Participativo

Aunque se conocen de experiencias pioneras en el país, la mayoría de distritos inicia la ejecución de presupuestos participativos a partir del 2003 habiéndose desarrollado desde entonces cuatro procesos. Cabe resaltar que las instituciones educativas en el distrito empezaron a participar presentando proyectos en el Presupuesto Participativo por iniciativa de la Municipalidad con lo cual se han realizado varias obras, especialmente de infraestructura.

De acuerdo a la misma municipalidad fue ésta una de las primeras en convocar a la sociedad civil para elegir al Consejo de Coordinación Local Distrital, presidiendo éste el

primer proceso de Presupuesto Participativo. En Los Olivos es el CCLD la instancia encargada de las actividades de difusión y sensibilización de la importancia de los procesos participativos (Adrianzén 2007).

Entre los distritos que conforman Lima Norte, Los Olivos ha tenido el más alto techo presupuestal asignados correspondiente el 23.7%.²⁵ Entre los proyectos priorizados en los procesos de presupuesto participativo 22 estaban relacionados a educación y cultura. Entre éstos destaca un proyecto de preinversión para la creación del Museo Municipal y la consolidación de la identidad mediante la educación y la gestión del patrimonio cultural.

Cuadro N° 3

Los Olivos: Proyectos priorizados en educación 2004-2007

Sub- programa	Nº	S/.
Centros deportivos recreacionales	9	1,211,985
Difusión cultural	4	165,000
Edificaciones Escolares	9	1,004, 837
TOTAL	22	2,381,822

Fuente: Adrianzén (2007) Elaboración propia.

En Los Olivos los agentes participantes con voz y voto son representantes de la sociedad civil acreditados e inscritos en el registro distrital. Las personas que no están inscritas han podido participar pero sin voz.

A nivel distrital existen organizaciones sociales como la formada por comedores populares desde 1990 y la Asociación de Promotoras de Salud (AREPROSALO) que se constituyó en el 2002. Por otro lado, encontramos que a nivel distrital ha habido experiencias interesantes, aunque aisladas, de participación ciudadana como el *Comité Multisectorial de Salud de Los Olivos* (COMUSA- LO) o como la *Mesa de Trabajo de la Mujer Olivense*. Ambas experiencias muestran experiencia en trabajo concertado entre el gobierno local, organizaciones sociales e instituciones privadas.

ii. Mapeo de actores involucrados

En el primer año de Municipalización Educativa, que ha correspondido al desarrollo del PPM, han intervenido un conjunto de instancias de diferentes sectores del estado y de la sociedad civil. Sin embargo, el mayor protagonismo lo han tenido las municipalidades u el Ministerio de Educación.

²⁵ Hay que considerar que el Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN) es el mayor porcentaje de recursos públicos provenientes de impuestos nacionales con el que cuenta las municipalidades y son recaudados por el Gobierno Central y posteriormente transferidos. Se ha convertido en una principales fuentes de financiamiento. Para el caso de Los Olivos la transferencia aumentó entre el 2004 y el 2007 en un 15. 25% (Adrianzén 2007).

Sin embargo, como ya se ha mencionado, las Municipalidades son muy heterogéneas entre sí y, como consecuencia, ha habido formas muy diversas de aplicar la normatividad e implementar el PPM. Por otro lado, el estado también está muy lejos de ser un ente homogéneo; por el contrario, las diferentes instancias han tenido acentos e posiciones diferentes en relación con el PPM, mostrando en muchas ocasiones sino posturas opuestas bastante diferenciadas frente al proceso. Estas diferencias se podrán observar con mayor detalle cuando se describa y analice cada uno de los procesos locales que son parte de esta sistematización.

Por el momento es importante precisar que una tendencia encontrada es que se ha promovido una relación directa entre la Municipalidad—y dentro de ella la Secretaría Técnica y/o el CEM en algunos casos—con el Ministerio de Educación a través de la OCSR. En este primer año esta relación directa se fue alimentando con las actividades de acompañamiento, de capacitación y asesoría brindadas por el MED, especialmente en los distritos piloto ubicados en Lima Metropolitana. De esta manera, la Municipalidad y el MED- OCSR han sido los protagonistas de este proceso de municipalización.

⊖ Ministerio de Educación

El Vice Ministerio de Gestión Institucional ha sido la instancia del MED a cargo de la Municipalización y dentro de éste, la Oficina de Coordinación y Supervisión Regional (OCSR) fue designada como la responsable de llevar a cabo el proceso, en permanente coordinación con el Consejo Nacional de Descentralización y el Consejo Nacional de Educación.

La OCSR – que en algún momento perdió la S²⁶— cuenta con un equipo técnico compuesto por algunos funcionarios de carrera, pero sobretodo, personas con experiencia en diversos sectores del estado. Ha sido la OCSR la que ha tenido a su cargo el diseño de ejecución del Plan Piloto así como las directivas y normativas del proceso y ha realizado las actividades de capacitación, asesoría técnica, investigación, así como de difusión de los informes sobre las actividades realizadas. Hay que resaltar que ha mantenido una sección de la página web oficial del MED actualizada con las novedades del proceso.

Aunque no contamos con el presupuesto inicial para el PPM, sabemos que ha recibido apoyo técnico de la AED y que en algún momento la UNESCO mostró interés en apoyar y realizar seguimiento a los distritos piloto.

⊖ Dirección Regional de Educación de Lima Metropolitana

La DRE-LM no ha tenido un protagonismo durante este primer año del PPM. Su actual director es el Sr. Guillermo García Samamé quien tiene este cargo desde el 2006.

²⁶ “La Oficina de Coordinación y Supervisión Regional cambio su sigla de OCSR a OCR cuando se oficializó la creación del SINEASE como responsable de la Supervisión Educativa. Documento de Evaluación Plan Piloto de la Municipalización de la Gestión Educativa 2007-2008. Nota de pie página 17. Enero 2009.

La relación que ha establecido con el distrito de Los Olivos ha sido solicitando informes sobre el proceso de Municipalización a la secretaria Técnica del CEM a finales del año 2007.

⊖ Unidad de Gestión Local 02

La UGEL 02 es la segunda UGEL más importante del país en términos de número de estudiantes matriculados y población escolar a la que atiende. La UGEL 02 sirve a los distritos del Rímac, San Martín de Porres, Los Olivos e Independencia, es decir, distritos urbanos pero con grandes contrastes.

⊖ Municipalidad de Los Olivos²⁷

Cuando se inició el PPM se creó la Secretaría Técnica, asignándole la responsabilidad del piloto. Sin embargo la Municipalidad ya contaba con la Oficina de Planeamiento Educativo (OPE), la cual dependía de la Sub- Gerencia de Desarrollo Social, la cual se trasladó a la Sub- Gerencia de Salud. Es a través de la OPE que la ST- CEM tenía recursos, es decir, el presupuesto asignado por la Municipalidad a la ST-CEM, aunque limitado, era parte de los recursos asignados a la OPE.

En el 2007, como ya se ha descrito, el CEM se convierte en parte del ROF y se reorganiza el organigrama municipal para incorporar al CEM. Sin embargo, en la práctica la Municipalidad contaba con dos áreas que trabajaban el tema educativo a nivel distrital de manera paralela, coordinando muchas veces con los mismos actores sociales y políticos de la comunidad educativa distrital y compitiendo por el apoyo político y reconocimiento. No había una articulación efectiva entre OPE y ST, cada área asumía que le correspondía desarrollar *la* gestión educativa distrital. Esta situación se agravó cuando se iniciaron las actividades para la construcción del Proyecto Educativo Distrital (PED). Desde las primeras versiones del plan de trabajo de la ST estaba la construcción del PED, sin embargo, se inicia con un enfoque escolar de lo educativo y limitado a las instituciones educativas participantes del piloto que fue ampliándose poco a poco.²⁸ Finalmente, hasta el 2008 se realizan siete talleres para la construcción con el PED, con directores, maestros, organizaciones sociales e instituciones del distrito.

²⁷ El proceso de sistematización se desarrolló en forma paralela a la asesoría técnica a la Municipalidad de Los Olivos. Durante el período 2007- 2008 se firmaron dos convenios entre la Municipalidad de Los Olivos y Alternativa. El convenio del 2007 se centró en apoyar a la Municipalidad en el proceso de municipalización, directamente con la asesoría técnica a la Secretaría Técnica y el CEM. Para el 2008 el convenio estuvo centrado en brindarle apoyo a la planificación educativa distrital. El objetivo planteado era apoyar a la articulación de las dos dependencias de la Municipalidad que trabajaban el sector educativo en el distrito: la Oficina de Planeamiento Educativo (OPE) y la Secretaria Técnica. De esta manera se trascendería el PPM y el nivel escolar para trabajar la problemática educativa a nivel distrital. Aunque se contó con el apoyo político del alcalde y su interés personal, el convenio que fue presentado en enero del 2008, recién fue firmado en agosto del mismo año. En este período las actividades que se desarrollaron estuvieron más cercanas a la OPE. Se realizaron por ejemplo, talleres pedagógicos con instituciones educativas de las diferentes zonas de Los Olivos, con compromiso e interés de los docentes y directores. También se realizaron dos talleres de *Estrategias en Comprensión Lectora y Lógico Matemática*..

²⁸ Alternativa brinda asesoría técnica a la planificación de las actividades participando en las Asambleas CEM hasta mayo del 2008 cuando se le solicita que ya no participe en las mismas.

Durante el 2008 mientras la ST se fortalece como equipo y además, adquiere mayores recursos a partir del manejo de proyectos de inversión municipal como *Municipios escolares*, la OPE se dedica a brindar un Diplomado en TICS para maestros. Aunque hubo iniciativas para diseñar de manera conjunta un plan operativo que no llegó a terminarse. Tampoco se llegó a sumar esfuerzos con otras áreas e iniciativas de la municipalidad que fueron concretándose y que tienen un gran potencial educativo como el Canal Los Olivos o la Red Digital. Sin embargo, no llegaron a articularse.

En el transcurso del 2009, especialmente después de asumir la transferencia, se ha decidido precisar las funciones entre las dos áreas, recayendo la gestión pedagógica e institucional en la Secretaría Técnica mientras que la otra oficina asume la gestión de recreación, cultura y deporte.

En este sentido la propuesta del PPM que partía de la conformación de una instancia participativa como el CEM y de su ST no generó las condiciones necesarias para la conformación de un único equipo o área educativa en la municipalidad. O en otras palabras, el PPM era considerado un proceso en el que participaba el ST mientras que la OPE así como otras dependencias municipales no se sentían parte del mismo. Se encontró, por ejemplo, cierto recelo frente a los informes del MED: específicamente se discrepaba de las actividades reportadas por el MED como parte del PPM en el informe evaluativo del primer año. En este informe se incluía actividades realizadas sí por la Municipalidad y relacionadas con la educación pero que no habían sido ejecutadas como parte del PPM ni por la ST ni por el CEM sino por otras oficinas. De esta manera, se consideraba que no les estaba reconociendo su crédito.

El resultado sobre el que merece reflexionarse es sobre el impacto de la propuesta de la municipalización en la estructura municipal. Como ya se ha descrito, la municipalización plantea una instancia participativa, presidida por el alcalde lo cual posiciona en el aparato del gobierno local al CEM no como un órgano de línea y desconociendo así las instancias educativas ya existentes. Esta distancia en el organigrama –que puede visualizarse en el siguiente diagrama—será también un argumento utilizado para respaldar posiciones y relaciones de jerarquía entre ambas instancias. Se planteó en julio del 2008 la necesidad de una reestructuración organizativa donde la OPE y la ST estuvieran juntas como parte de la Gerencia de Salud y educación pero no prosperó.

Por otro lado, el CEM durante los dos primeros años estuvo bajo la iniciativa y protagonismo del Secretario Técnico, reuniéndose para responder a sus llamados y convocatorias y sin llegar a consolidarse como un espacio de discusión y/o deliberación. Además, el CEM no llegó a institucionalizarse debido a que tampoco se contaba con recursos para que los directores le dedicaran más tiempo. En el conjunto de programas y medidas del MED, como el programa de infraestructura educativa, los directores de las instituciones educativas recibieron la responsabilidad directa, recargándose de más actividades.

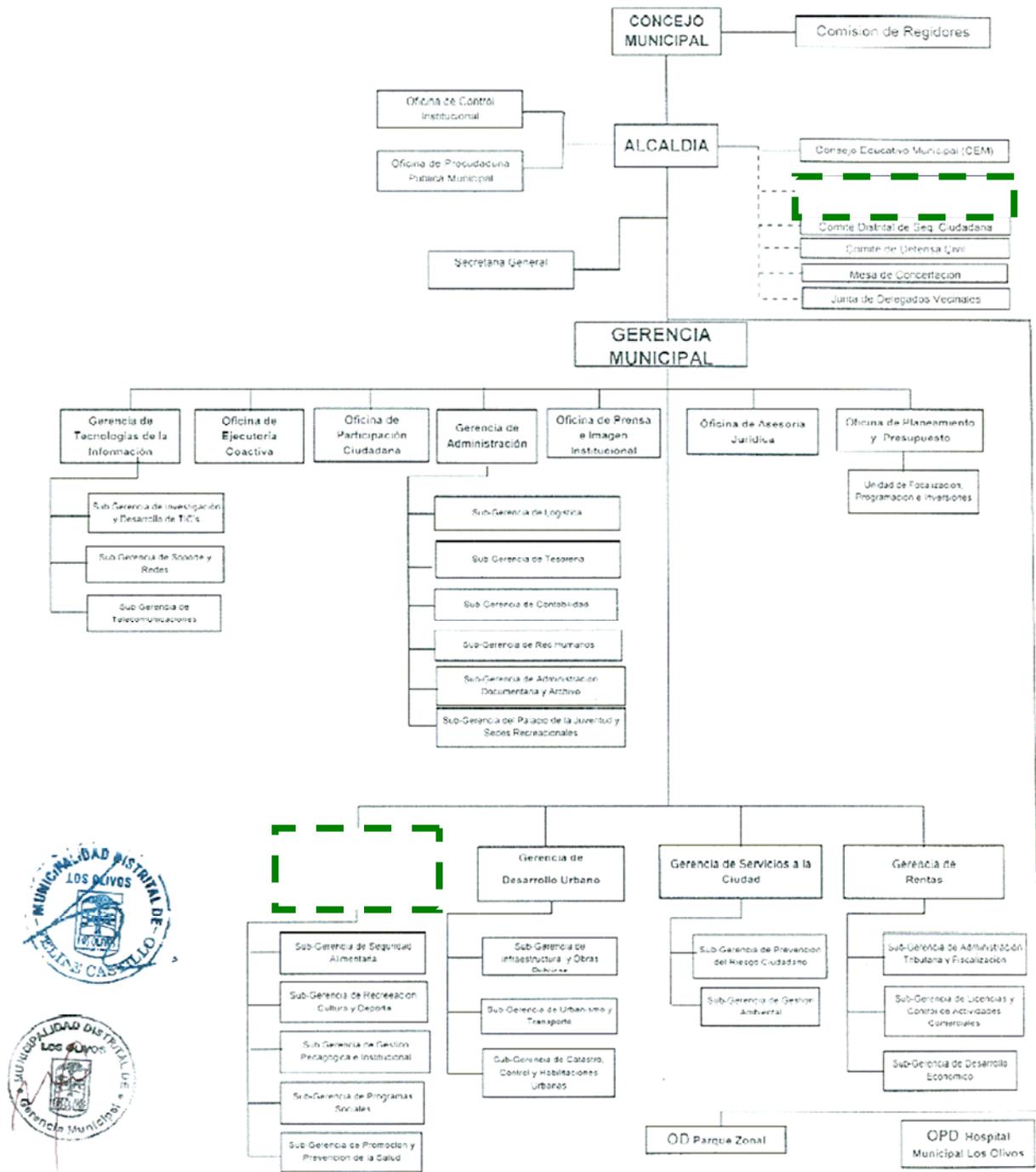
Sin embargo, es necesario recalcar que en las relaciones de poder a nivel distrital los directores de instituciones educativas que participaban en el CEM encontraban la posibilidad de establecer una relación más directa y hasta próxima con el alcalde y regidores por lo cual no se hacía necesario fortalecer la instancia o institucionalizarla. Esta relación cercana con el alcalde a su vez permite la solución de cualquier problema

o solicitud de una manera eficiente y rápida, estilo además que caracteriza al alcalde distrital y también a muchos funcionarios y autoridades.

Un tema importante que no ha quedado claro es cómo se ha financiado lo avanzado en la Municipalización y cuál ha sido su verdadero costo. Por ejemplo, en el texto *Principales acciones de las Municipalidades* para el caso de Los Olivos, encontramos un listado de 21 actividades desarrolladas en el distrito que, según el OCR- MED, por “(...) propia iniciativa y con sus propios recursos, las municipalidades participantes en el Plan Piloto están realizando otras acciones que contribuyen a mejorar la calidad de la Educación en su territorio”. Como ya se señaló, en este listado se encuentran acciones desarrolladas por la Municipalidad de Los Olivos pero que no son parte del plan de trabajo de la Secretaria Técnica o del CEM. En la mayoría de casos corresponde a acciones desarrolladas por la Sub.-gerencia de Planeamiento Educativo lo cual tuvo como consecuencia una tensión al interior de la Municipalidad entre estas dos instancias. En este informe tampoco se precisó, pero se incluyó actividades realizadas con fondos de la cooperación internacional a través de convenios de asesoría técnica y apoyo.²⁹

²⁹ Nos referimos a actividades realizadas por Alternativa que están mencionadas en el listado señalado que se realizaron en el 2007 como parte de la asesoría técnica.

Organigrama de la Municipalidad de Los Olivos



Fuente: Portal oficial de la Municipalidad de Los Olivos

⊕ Los y las directoras³⁰

En un inicio del proceso la Municipalidad convocó a representantes, en su mayoría directores, de las instituciones educativas que participarían en el PPM. Entre los participantes de los cuales se eligió a los representantes del CEM, existía en general expectativa optimista frente al PPM como una posibilidad de cambio positivo para la educación en el distrito. En un número más limitado se encontraban directores que señalaron que el PPM traería una mayor participación en la gestión educativa.

Los directores y directoras expresaron además que en las instituciones educativas que dirigían las opiniones sobre el PPM estaban divididas entre la expectativa optimista y la escéptica.³¹ Cuando se preguntó sobre cuál creían que era la opinión más generalizada sobre el Plan Piloto en la I.E. a la pertenecían, encontramos que 9 se encuentran en la expectativa, 8 están optimistas porque significarán cambios positivos y se llevará a cabo. Por otro lado, 2 no consideran que significarán una transformación de la gestión, 2 no creen que se realice y 1 declaró que no tiene información.

Entre los directores se encontró que existía un consenso que consideraba que la Municipalidad de Los Olivos debía asumir un rol de promotor, evaluador y de monitoreo – específicamente se utilizaba el término control— en la gestión y en la ejecución de acciones para mejorar la calidad educativa. Entre las acciones que debía ejecutar el gobierno local se indicaba la implementación de infraestructura y tecnología de punta y la capacitación de los maestros. El rol de la Municipalidad en la elaboración del plan Educativo Distrital y en las políticas educativas locales fue señalado dos veces. En este sentido, entre los y las directores(as) las acciones que podía realizar la Municipalidad para mejorar la calidad de la educación en el distrito estaban relacionadas al gobierno local como “proveedor” de infraestructura y capacitaciones.

Sin embargo, el énfasis estaba en la capacidad demostrada por la Municipalidad de Los Olivos específicamente y no porque hubiera un consenso sobre el rol de la municipalidad en la educación de su distrito. El principal argumento para estar de acuerdo era que reconocían el trabajo del gobierno local al nivel del distrito: Los Olivos

³⁰ En esta sección se está utilizando información de un cuestionario aplicado en el 2007 a 24 directores y coordinadores de instituciones educativas participantes en el PPM. La mayoría es residente del distrito de Los Olivos (16). De las 24 personas que respondieron el cuestionario 16 tienen el cargo de director(a) y 8 son profesoras coordinadoras des de los PANEEI. Además, encontramos que el rango de años de experiencia con los que cuentan es bastante amplio: el mínimo es de 12 años hasta los 29 años de experiencia profesional. También se realizaron entrevistas personales en diferentes momentos del proceso de sistematización.

³¹ Del procesamiento del cuestionario se encontró que en opinión de sus directores(as) 9 señalaron que los maestros(as) de sus escuelas estaban a la expectativa, en 8 instituciones educativas estaban optimistas porque significaría cambios positivos y se llevaría a cabo, en dos consideraban que significaría una transformación de la gestión, 2 no creían en que se realizara y en 1 que no tenían información para tener una opinión formada. A nivel personal las expectativas frente a la municipalización se relacionaban con el requerimiento de una mayor y mejor capacitación (10 menciones) y que se realicen los cambios necesarios para mejorar la calidad educativa y cambios en todos los aspectos en las instituciones educativas (9). También encontramos que (6) reconocían que esperaban que su participación sea un aporte y contribución a mejorar la educación en el distrito. Solamente uno señaló la importancia de contribuir a la construcción del Plan Educativo Distrital.

es percibido como un distrito bien administrado, por lo tanto, se infiere que tiene las capacidades necesarias para realizar este trabajo. Complementariamente se señaló que a través de la municipalización de la educación para el caso específico de Los Olivos, era la oportunidad de que la educación sí respondiera a las necesidades locales y llegara a tener una mejor calidad (9 menciones), que se iniciaría un proceso de democratización (4) y que habría un monitoreo más constantes para alcanzar la visión que se tenga en educación (4).

Consistentemente, las respuestas a preguntas equivalentes a directores miembros del CEM señalaron que la municipalización educativa era percibida como una oportunidad para cambios positivos que apunten a la mejora de la calidad educativa. Las respuestas sugieren que la Municipalidad de Los Olivos representa una garantía en la gestión, lo administrativo y también en lo pedagógico, ofreciendo mayor asesoramiento y seguimiento. En una menor proporción sí se encontraba una postura escéptica a su implementación y en menor número asociaban la propuesta de municipalización con el inicio a la privatización de la educación, que incluso significaría cambio en el personal docente. En entrevistas varios directores señalaron que había una continuidad entre la Municipalidad y las instituciones educativas, anterior al piloto interviniendo en capacitaciones de maestros, especialmente de inicial, antes que el MED y la UGEL. Esta descripción con la Municipalidad es descrita como cercana, caracterizada por un buen trato hacia los maestros y maestros porque por lo menos “eran escuchados”.

iii. Descripción ordenada del proceso³²

⊕ Etapa de instalación, constitución y organización del CEM

El CEM fue constituido por Decreto de Alcaldía N° 0002-2007- MDLO/ALC en la cual se establecía la participación de 32 instituciones educativas en el plan piloto (22 de nivel inicial y 10 primaria). Este decreto fue promulgado el 14 de marzo y se designaba al profesor Julio Gutiérrez como Secretario Técnico.³³

Posteriormente a la constitución de la Secretaría Técnica se realiza la convocatoria a las escuelas piloto, realizándose la primera reunión del Consejo Educativo Municipal el 9 de marzo. En esta reunión el Ministerio hizo una presentación del Plan Piloto así como se presentó a Alternativa como aliado en el proceso.³⁴ La instalación del CEM se realizó el 14 de marzo.

El 26 de marzo se conformó el equipo de transferencia entre la UGEL 02 del Rímac y el CEM de Los Olivos. Las primeras reuniones de trabajo entre la UGEL y la Secretaría Técnica tuvieron acuerdos importantes para la realización de un trabajo coordinado

³² Para la descripción del proceso se ha optado por realizar un recuento de cómo se realizaron las actividades siguiendo la evaluación del Ministerio (2007). De esta manera, se obtiene un documento que facilita la comparación de resultados desde la descripción del modo que se realizaron las actividades planificadas para el primer año del PPM.

³³ El Sr. Julio Gutiérrez es profesor y contador de profesión y funcionario nombrado de la Municipalidad con muchos años de experiencia en ésta. Como funcionario de la Municipalidad fue parte del Equipo del Plan Integral de Desarrollo del distrito así como experiencia en áreas administrativas de la Municipalidad. Este perfil concuerda con la información del MED sobre los Secretarios Técnicos elegidos que en su mayoría son docentes y han sido directores de escuela.

³⁴ El convenio entre la Municipalidad de Los Olivos y Alternativa se firmó el 9 de febrero del 2007 por un año.

como la identificación de la necesidad de contar con una Línea de base conjunta y la revisión del plan de transferencia. Estas actividades no estaban comprendidas dentro de las actividades previas o actividades para la ejecución planteada en el Plan de Municipalización. Sin embargo, el acuerdo comprendía el reconocimiento de la importancia de contar con información confiable.

Al iniciarse el Plan Piloto, la UGEL 02 se encontraba “asentándose” en los cambios de autoridades: se estaban realizando los nombramientos de funcionarios de confianza, lo cual suele ser un proceso “regular” con el cambio de una administración. Frente a los reajustes desde la UGEL y las personas asignadas a coordinar con la Municipalidad se realizaron varias reuniones para trabajar instrumentos y un plan de trabajo conjunto que permitiera el recojo de información directa. Sin embargo este proceso se aceleró y realizó de manera apresurada ya que durante el mes de abril tanto el Secretario Técnico como los representantes de la UGEL consideraron impostergable esta actividad. Es por ello que se asume como instrumento de recojo una encuesta elaborada previamente por un equipo de la UGEL y sin discusión previa se decide su aplicación.

Quienes representaban a la UGEL 02 en estas reuniones trabajaban en el área de Gestión Institucional y fue un equipo que planteaba una relación cercana de coordinación con la Municipalidad. Sin embargo, esta relación no pudo sostenerse por la falta de interés de las autoridades de la UGEL y de medidas directas que impidieron que el personal no pudiera coordinar con la municipalidad.³⁵ Para abril las municipalidades de Lima y Callao que participan en el Plan Piloto empiezan a reunirse para resolver inquietudes y, de manera colectiva, solicitar información al Ministerio de Educación. Con la iniciativa del Secretario Técnico de Miraflores se inicia un ciclo de coordinaciones que llevarán a la conformación de la *Red de Municipalidades Piloto*.

Para comienzos de mayo del 2007 el Ministerio de Educación a través de la Oficina de Coordinación y Supervisión Regional, inicia las visitas a las municipalidades, entre ellas a Los Olivos. Para el mes de agosto se incrementa el malestar entre las Municipalidades respecto a la Municipalización. Incluso a nivel de Lima existe un desacuerdo por continuar como distritos piloto. El argumento principal se basaba en el alto costo que iba significando para los gobiernos locales el plan piloto y la inseguridad frente a la realización o no de la transferencia. La sugerencia de varias era postergar el proceso al año siguiente. En este momento se inician los comentarios sobre municipalidades distritales al interior del país que se habían negado a participar en el Plan Piloto. Aunque no había una declaración oficial por parte del MED- OCSR, los Secretarios Técnicos se mantuvieron informados o en contacto, aprovechando las reuniones de capacitación para intercambiar sus opiniones.

Para el Secretario Técnico de Los Olivos la deserción no fue en ningún momento una posibilidad y mantuvo en todo el período la apuesta por continuar con el proceso, asegurando que la transferencia se daría. En parte su seguridad estaba en que desde su municipalidad se estaba cumpliendo con todos los requisitos para la acreditación,

³⁵ Las funcionarias que participaron en esta primera comisión fueron Lizbeth Delgado, Lidia Carhuasmas y Lourdes Sihuas. Finalmente la UGEL nombra a Raúl Roque como presidente de la Comisión de Transferencia a comienzos de mes de mayo del 2007 dando por inicio otra etapa en la relación con esta instancia. A partir de este momento y por casi todo el 2008 en la medida en que la transferencia no se realizó se mantuvo una relación distante.

incluyendo la capacidad de los sistemas informáticos, que en el momento hacía evidente la diferencia de recursos entre los gobiernos locales. Por otro lado, el alcalde había mostrado interés y voluntad política para continuar con la municipalización. Es así, con el respaldo del alcalde, el ST consideraba que Los Olivos estaba en condiciones técnicas para asumir la transferencia y además, con el apoyo de la autoridad, de alguna manera se garantizaba recursos.

Los meses de espera de las transferencias continuaron y mientras tanto el MED se dedicó a realizar jornadas de capacitaciones tanto a los secretarios técnicos como a los miembros del CEM de los municipios piloto. Así, en agosto se capacitó a todos los equipos de transferencia de cada municipio y en septiembre se invitó a 10 personas de cada municipio piloto del país (8 miembros del CEM, el secretario técnico y el alcalde) quienes asistieron al taller “Dinámica Funcional para el Consejo Educativo Municipal”. Estas reuniones de carácter masivo permitieron el intercambio de experiencias y tener un nivel de coordinación entre funcionarios y autoridades locales tanto a nivel de la Red de Municipios Piloto de Lima, como de municipios de provincia quienes elaboraron una declaración leída en la clausura del evento en Huampaní.

Es en este momento que la PCM a través de la Oficina de Descentralización adquiere un mayor protagonismo e inicia un proceso de recojo de información a los secretarios técnicos y comienza a realizar actividades de evaluación y seguimiento.

⊖ Funcionamiento del CEM

Desde su conformación el CEM mantuvo en el primer año un conjunto de actividades formales como la Asamblea e informales como reuniones de trabajo que tuvieron diferentes horarios. Durante las reuniones de trabajo se construyó un plan de trabajo que fue aprobado pero que no se alcanzó a desarrollar en su totalidad.³⁶ Para septiembre del 2007 se había aprobado en la Municipalidad el ROF que incluía al CEM como un órgano ejecutivo.

Durante el primer año la Secretaría Técnica —que estuvo conformada por solamente el Secretario Técnico hasta agosto— mantenía comunicación directa con el MED siendo el intermediario de la información oficial como la emisión de las hojas de rutas y de la normatividad. La Secretaría Técnica ha trabajado en comunicación cercana con la Comisión de Educación y Juventudes, presidida por el Regidor Rolando Malarín G.³⁷

³⁶ Durante el 2007 se trabajó un plan de trabajo que fue modificado en varias oportunidades y que no llegó a realizarse en su totalidad. En la discusión de una versión inicial del plan de trabajo se discutió el proceso de capacitación para la elaboración del PED, su sistematización y difusión, así como el proceso de capacitación de los CONEIS. Por ejemplo, las observaciones a la propuesta de construcción del PED se centraron en qué participativo debía ser el proceso, garantizando el reconocimiento que el PED debía abarcar todas los niveles educativos, trascendiendo el nivel escolar y, por lo tanto, alcanzando la representación de la comunidad educativa distrital.

³⁷ Durante este proceso el equipo de EduCal acompañó a la Secretaría Técnica y al CEM brindando asesoría y capacitación a través de un seguimiento cercano. Se llevó a cabo tres talleres con miembros del CEM. El segundo taller (noviembre) desarrolló el análisis y discusión del concepto de calidad educativa y sus componentes. Se construyó de manera colectiva entre los 32 participantes una visión de calidad de escuela desde la mirada del CEM la cual fue enriquecida y contrastada con la visión de los que plantea la Municipalidad de los Olivos en el PDC Y PEI.

Hasta mediados del 2007 en la Asamblea del CEM participaban los representantes y también la representante de Alternativa. Sin embargo, ya para el 2008 las Asambleas se realizaron solamente con los miembros del CEM.

Un proceso que no se ha llegado a culminar es la institucionalización del CEM. El CEM se ha estado reuniendo respondiendo a la convocatoria del Secretario Técnico y realiza las actividades bajo su coordinación. Aunque la Municipalidad de Los Olivos brindó el equipamiento necesario (oficina, computadoras, etc.), el apoyo de personal asignado fue muy limitado y centrado en el Secretario Técnico. Miembros del CEM coinciden con esta evaluación, precisando que no han tenido condiciones para realmente asumir las funciones como miembros del CEM: sin recursos extra y con mayores cargas administrativas el tiempo requerido para participar en el CEM ha sido bastante limitado, solamente participando en asambleas y/o actividades muy puntuales.

Desde el punto de vista de los directores la normatividad debía garantizar la dedicación de los miembros del CEM para ejercer las funciones de monitoreo y planificación de la educación del distrito en su totalidad. Por más compromiso que tengan sus tiempos se han visto comprometidos, en la medida que son además directores de instituciones educativas, a responder a otras tareas administrativas como el programa de infraestructura educativa y las innumerables capacitaciones y reuniones a las que son convocados. En un ánimo de autocrítica directores(as) entrevistados planteaban que un proceso como el Proyecto Educativo para el distrito debía significar una mayor dedicación. Por otro lado, no se ha llegado a trabajar como un equipo, la participación no ha sido constante por todos los integrantes y para algunos el protagonismo del Secretario Técnico ha dificultado asumir algunas funciones.

Sin embargo, aunque de manera desigual se avanzó en organizar los talleres zonales con maestros con el objetivo de construir el proyecto educativo distrital. Estos talleres de consulta con maestros pero también con representantes de la sociedad civil y la comunidad educativa distrital, fueron un avance con una primera intención planteada a finales del 2007 y 2008 de realizar un PED por encargo y en gabinete.

⊕ La UGEL, La DRE y su rol en la transferencia y en la articulación de los procesos

Durante este período las UGEL y DRE tuvieron un rol bastante limitado. Especialmente la DREL no participó en el proceso, solicitando incluso a final del año 2007 un informe sobre lo avanzado a la Secretaría Técnica.

Por su parte la UGEL 02 respondió a las solicitudes puntuales de capacitación y asesoría. No se llegó a convertir en una relación cercana ni articulada. Incluso hubo algunas resistencias individuales de participar en las capacitaciones al personal de la municipalidad, especialmente entre los funcionarios con formación más técnica en los programas de manejo administrativo. Sin embargo, lo que es necesario enfatizar es que no se realizó ningún tipo de acompañamiento pedagógico al proceso, solamente estuvo limitado a la administrativo.

Quizás pueda explicarse por las limitaciones existentes en el Área de Gestión Pedagógica de la UGEL 02 que cuenta para el nivel de primaria con sólo cuatro especialistas, cada uno está asignada a un distrito. Por otro lado existen nueve

especialistas para atender 98 instituciones educativas de nivel secundario (Valdivia y Díaz 2005).

iv. 2009: La aceptación de la transferencia

Como ya se ha señalado, el 2008 termina con la asignación presupuestal y para inicios del 2009 Los Olivos se prepara para la aceptación de la transferencia. Como se ha mencionado los presupuestos transferidos están destinados al pago de planillas y gastos básicos como pagos de los servicios de agua y luz y adquisición de materiales de limpieza.

Desde la versión de directores de instituciones educativas el proceso de “transferencia” fue bastante rápido y de un momento a otro. La transferencia se realizó los primeros días del mes de mayo del 2009, en este mes además la Municipalidad de Los Olivos realizó el primer pago de planillas de los docentes y trabajadores del distrito. El comentario encontrado en algunos directores entrevistados es que “no nos la creímos” cuando les dijeron que se realizaría la transferencia debido a que ya había empezado el año escolar y continuamente habían recibido estos avisos.

Se encontró, además, una preocupación por la sostenibilidad de estos procesos administrativos. Hasta finales de mayo el personal administrativo de la Municipalidad estaba asumiendo una “doble función” asumiendo las planillas y el pago al personal, con lo cual se pensaba que si no se aumentaba personal la calidad del servicio iba a bajar.

No obstante el optimismo frente a asumir la transferencia, también se han producido protestas. Durante las entrevistas directores hicieron referencia a una protesta fuera de la Municipalidad anterior al inicio de clases. Había preocupación por parte de maestros y trabajadores administrativos que ya no eran atendidos en la UGEL pero tampoco en la Municipalidad.³⁸ Posteriormente además de maestros también se produjo una marcha por la Av. Universitaria hasta la Municipalidad del SITRAUSE que agrupa a personal administrativo en mayo.

Para los directores entrevistados el cambio que había producido la municipalización era una relación más cercana con el gobierno local, una relación de más respeto que se diferencia a la recibida por la UGEL 02. Esta “nueva” relación había mejorado las condiciones para acercarse a la Municipalidad y plantear alternativas.³⁹ Indudablemente la transferencia había impreso una nueva carga de optimismo a los directores pero también la preocupación por la continuidad del proceso: había un reconocimiento compartido de la necesidad de un mayor compromiso y participación de su parte, como parte del CEM para que sea éste el que asuma las funciones y no limitado al ST.

³⁸ De acuerdo a información del Sindicato Unificado de Trabajadores de la Educación, agrupados en el SUTE X, la marcha de protesta se realizó el 17 de febrero y fueron atendidos por el propio alcalde Felipe Castillo.

³⁹ Entre mayo y junio se realizaron cuatro entrevistas con directores miembros del CEM para recoger sus percepciones frente a la transferencia.

Distrito de Santo Domingo

i. Antecedentes

Santo Domingo es un distrito rural de la provincia de Morropón en la región de Piura. Se encuentra aproximadamente a tres horas de la cálida ciudad de Piura, luego de recorrer 130 km. de carretera, parte de los cuales (40 kms.) son aún trocha carrozable. En la ruta, antes de llegar a la capital del distrito, se ubica de tramo en tramo algunos caseríos del distrito enclavados en la abundante vegetación que caracteriza a esta parte de la sierra de la región. Son cuarenta (40) los caseríos del distrito más la capital, Santo Domingo urbano, los cuales han sido organizados territorialmente en nueve zonas.

Cuenta con una población que bordea los ocho mil habitantes, la mayor parte de esta población, 86%, reside en la zona rural, mientras que el 14% en la zona urbana. El distrito se ubica en el puesto 966 en el ranking nacional del Índice de Desarrollo Humano Distrital y aún un alto porcentaje de sus viviendas no cuenta con los servicios básicos: el 45 % de viviendas se abastece por red pública fuera de la vivienda. Sólo el 13,1% de las viviendas está conectado a una red pública de desagüe, mientras una tercera parte de las viviendas cuentan con alumbrado eléctrico por red pública. Estas son las condiciones de un distrito rural, en el que la desnutrición crónica alcanza el 21,2% y en el que el analfabetismo está presente aún en el 11% de la población.⁴⁰

Sin embargo, Santo Domingo no es un distrito aislado de la dinámica económica de la región, cada vez más su producción está vinculada al mercado provincial, regional y en menor medida pero de manera sostenida exporta café orgánico y panela granulada al mercado internacional. Su plan desarrollo concertado señala como una estrategia central el impulso de cadenas productivas, en articulación con la Mancomunidad del Corredor Andino⁴¹. Esta dinámica económica, a su vez, plantea la necesidad creciente de tecnología y el desarrollo de capacidades, por lo que la educación resulta siendo un tema clave para la generación de un desarrollo sostenible.

Mientras tanto, en Santo Domingo la educación pública es la única oferta educativa existente, la cual atiende a 2,601 estudiantes con 148 maestros, a través de 19 instituciones educativas del nivel inicial entre escolarizadas (7) y no escolarizadas (12); 30 escuelas de primaria y 07 colegios secundarios. Del total de escuelas primarias, 14 son multigrados y otras 14 son unidocentes⁴², lo que además de revelarnos la proporción de estudiantes de diferentes grados en relación a un maestro o maestra, nos plantea la necesaria pregunta por el soporte o apoyo pedagógico que estos maestros. Se trata de un ámbito rural con dispersión de viviendas y por tanto de escuelas entre sí. Los resultados de aprendizaje en la zona rural son también bajos, considerando que el promedio regional en comprensión lectora es para el 2008 de 13,7% en el nivel satisfactorio. El mayor déficit de atención se ubica en el nivel inicial (46.1%); mientras que la cobertura en primaria (94.6%) y secundaria (86,5%) es cercana al promedio regional. Sin embargo, para el mismo año el porcentaje de niños y adolescentes que

⁴⁰ INEI (2008) *Censos Nacionales 2007: XI de Población y VI de Vivienda*. Cabe señalar que el analfabetismo ha ido disminuyendo progresivamente en el distrito, en 1994 alcanzó al 21% de la población, el Censo Nacional del 2005 registró 14,2% de la población en esta condición.

⁴¹ *Plan de Desarrollo Concertado 2008-2021*. Distrito de Santo Domingo. Enero 2008

⁴² Ministerio de Educación. *Estadística Básica 2008*. ESCALE, Estadísticas de la Calidad Educativa.

culminaron oportunamente primaria (69%) y secundaria (29,9%) nos revela problemas de permanencia, extraedad, característica también en la zona del alto Piura. Tal como se puede advertir, ya hay dificultades en el paso de la primaria a la secundaria de los y las alumnas. Además en el distrito existe un Instituto Superior Tecnológico que brinda a los jóvenes dominicanos la especialidad de Agropecuaria y Enfermería Técnica, como opciones para los jóvenes.

⊖ La educación en la gestión municipal

Santo Domingo es desde 1999 uno de los gobiernos municipales pioneros en impulsar el desarrollo local con democracia participativa, año en el que se inició la construcción concertada del plan de desarrollo con la participación de la población desde las zonas territoriales, para decidir a su vez acerca de la distribución del total del presupuesto municipal⁴³. Antes que se institucionalicen mecanismos de participación de este tipo en el país, ya algunas experiencias locales en diferentes puntos del territorio demostraban los resultados positivos de un gobierno concertado con la población. Impulsor de este proceso ha sido el actual alcalde Carlos López Jiménez quien ha continuado con este modelo de gestión concertada durante tres periodos consecutivos. Cada año la definición de prioridades de inversión se ha realizado de manera descentralizada al interior del distrito, constituyendo un sistema de participación ciudadana local que articula diferentes organizaciones sociales desde el nivel de los caseríos, con los Comités de Desarrollo de los Caseríos (CODECAS), los que a su vez se agrupan a nivel de nueve zonas en los Comités de Desarrollo Zonal (CODEZOS). A cada zona corresponde una Red Educativa Institucional que reúne a las escuelas del lugar.

Desde el 2000 fue una prioridad en el Plan de Desarrollo Concertado de Santo Domingo el eje de educación y cultura lo que se expresó en la asignación de recursos del presupuesto participativo por zonas. Inicialmente el presupuesto estuvo dirigido a la construcción de aulas ante el déficit de infraestructura en el distrito, pero luego fue evidente que además de crear condiciones físicas era necesario abordar la mejora de la calidad educativa en las instituciones educativas. En el 2002 y 2003 la Municipalidad convocó a los maestros y maestras del distrito así como a instituciones de la región especializadas en educación y producción para evaluar los avances en el eje estratégico de educación y cultura. El año 2003 se realiza el diagnóstico educativo distrital y con apoyo del Ayuntamiento Eybar de España se inicia la construcción del *Proyecto Educativo Local* (PEL) el cual tuvo una primer versión el año 2004, contando para su ejecución con el apoyo financiero tanto de la entidad española antes mencionada como de la municipalidad. En los dos siguientes años, como parte de la ejecución del PEL, se implementó con mobiliario, equipamiento y materiales educativos a las instituciones educativas, se contrató a promotoras de PRONOEI, a un profesor de computación y a los maestros que se encargaron de la gestión del proyecto; permitió implementar una sala de cómputo, acceder a Internet, capacitar a los docentes, promover innovaciones educativas en ocho instituciones educativas y desarrollar capacitaciones con padres de

⁴³ Tal como se señala un estudio acerca del proceso vivido en éste distrito: "se apoya en una antigua tradición de OSB y luchas campesinas que han encontrado un cauce para su manifestación creativa y propositiva, así como para mostrar su capacidad de responder con rapidez a situaciones graves y cambiantes entre las que están la crisis económica, la violencia política y la transición democrática. Democracia Participativa en los Andes: La experiencia de cuatro municipalidades rurales en el Perú. Oxfam-GB, DFID, REMURPE. (pag. 77-78)

familia. Su gestión estuvo a cargo de una comisión integrada por un equipo central conformado por los miembros de la REL (en representación de la UGEL), la municipalidad y un equipo de docentes de Santo Domingo seleccionados para tal fin.

El año 2006, se desarrolla de manera participativa con los maestros y maestras dominicanas la construcción del Currículo Diversificado Local desarrollando diagnósticos desde las zonas territoriales. Sin embargo, a pesar de ser construido participativamente no llegó a ser implementado por los docentes el año siguiente como se esperaba. En efecto, el siguiente año los maestros no incorporaron la diversificación; una interpretación es que ésta fue una medida que adoptaron los docentes, expresando así su reserva frente al inicio de la implementación del plan piloto de municipalización.

Así, Santo Domingo llega al Plan Piloto de Municipalización el 2007 con una experiencia acumulada que se concretó en instrumentos de gestión educativa distrital como el PED y el Currículo Diversificado Local; manteniendo desde el año 2000 una inversión sistemática en educación a la que se suma el aporte financiero y de asistencia técnica de la cooperación nacional e internacional. Además, en este proceso se involucró a equipos de docentes desarrollando capacidades para la concertación y la gestión educativa distrital.

ii. Mapeo de actores involucrados

⊕ El Gobierno Regional

El gobierno regional de Piura, cuya presidencia ya lleva dos períodos en la gestión regional desde el 2002,(confirmar), impulsó entre el 2004 y el 2006 la construcción del Proyecto Educativo Regional, junto a la Dirección Regional de Educación, el COPARE así como instituciones de la sociedad civil que brindaron asistencia técnica y apoyo de la cooperación internacional.

Desde el inicio de la implementación del PPM el Gerente de Desarrollo Social mostró interés por que el plan piloto de municipalización se articule al PER y a sus prioridades, sin embargo, durante y luego de los dos años de implementado el proceso, ha señalado de manera crítica la falta de información sobre el mismo y la escasa coordinación del MED con el gobierno regional. Su rol comienza a variar desde febrero del 2009, cuando el presidente de gobierno regional en Piura, en reunión con el Vice Ministro de Gestión Institucional del MED en Piura, se comprometió a promover el proceso de descentralización de la gestión educativa, acercándose a diferentes gobiernos locales de la región.

Asimismo, con la Gerencia de Desarrollo Social del Gobierno Regional, la DREP y la municipalidad de Santo Domingo se han establecido diversas coordinaciones, para discutir una propuesta de acompañamiento pedagógico regional y la posible constitución de una Comisión Intergubernamental con la PCM para abordar un modelo de gestión local. Asimismo, esta gerencia está impulsando el debate descentralizado en la región de la Ley de Organización y Funciones del MED y su matriz de competencias

⊕ La Dirección Regional de Educación de Piura

Desde el 2003 al 2008 ha habido en Piura ocho (8) directores regionales, logrando mayor permanencia los últimos dos directores de esta instancia regional. La

vinculación de la DRE con las dos municipalidades piuranas involucradas en el plan piloto fue puntual durante el primer año. Una primera intención fue promover en Chulucanas la construcción del *Proyecto Educativo Provincial*, el cual no tuvo mayor continuidad por parte de las instancias intermedias de gestión.

Durante el segundo año, la coordinación de dos especialistas de la DRE⁴⁴ con la Municipalidad de Santo Domingo, se hizo más estrecha en función de articular el Currículo Diversificado local de este distrito con los lineamientos curriculares regionales. El trabajo de estos especialistas continuó luego con la municipalidad y el responsable de Alternativa para la construcción de una propuesta de acompañamiento pedagógico.

El papel de dichos especialistas se vuelve más activo en relación a la municipalización de la gestión educativa local a partir del 2009, como parte del compromiso del gobierno regional por promover su concreción en la región. Es así que establecen una relación de asesoría con la autoridad local de Santo Domingo para la concreción de una propuesta organizativa para el CEM y Secretaría Técnica. Esta propuesta obtuvo el rechazo de un sector magisterial de Santo Domingo.

⊖ La Unidad de Gestión Educativa Local

La instancia de gestión educativa descentralizada más cercana a las instituciones educativas del distrito de Santo Domingo es la UGEL Morropón; pero en la provincia también se encuentra la UGEL de Chulucanas, la cual tiene la condición de una unidad ejecutora, por lo que tiene mayor poder de decisión respecto a lo económico, siendo por tanto, otra instancia a la que también deberán acudir los docentes y directores de Santo Domingo. Ambas UGEL, como la mayoría de órganos intermedios, no cuentan con el personal y los recursos para brindar a las instituciones educativas el acompañamiento pedagógico que necesitan, sobre todo en ámbitos rurales en los que hay mayor dispersión de escuelas. Desde la percepción de un sector de maestros y maestras de Santo Domingo, la presencia de estas dos instancias en la provincia sólo complica y hasta duplica los procesos burocráticos.

La UGEL de Morropón estuvo ajena al proceso de municipalización en Santo Domingo, siendo la conformación de las comisiones de transferencia una tarea sobre la cual sus autoridades no pudieron dar cuenta.⁴⁵

⊖ La Red Educativa Local

La Red Educativa local (REL), antes red educativa nuclear, es una oficina de apoyo de la UGEL de Morropón la cual cumple una labor eminentemente administrativa con los directores y docentes de Santo Domingo, aunque su existencia formal no figura en la estructura de la UGEL ni en la Dirección Regional de Piura a pesar de que similares oficinas funcionan en diversos distritos. Su oficina funciona en el local del palacio municipal del distrito de Santo Domingo y aún permanece cumpliendo su función a

⁴⁴ Se trata de los especialistas William Olaya y José Lara del área de gestión institucional de la DREP.

⁴⁵ En noviembre del 2008 por encargo de la Defensoría del Pueblo se entrevistó a la directora de dicha UGEL, quien manifestó ser nueva en el cargo, no tener ninguna información sobre el plan piloto y menos saber sobre las comisiones de transferencia.

pesar de la implementación del plan piloto de municipalización en el distrito. Ello ha implicado en muchos casos la no claridad de roles que han confundido al magisterio por un lado y en otros casos, ha jugado el rol de aliado para aquellos sectores magisteriales no favorables a la municipalización.

⊗ El SUTEP

El Sindicato Unitario de Trabajadores de la Educación Peruana expresó desde el inicio su rechazo al Plan Piloto de Municipalización, considerado como una estrategia de privatización de la educación. En el caso de Santo Domingo fueron escasas las protestas; la primera se presentó en julio del 2007 durante la huelga nacional declarada por este gremio quienes realizaron una marcha y protesta frente a la municipalidad.

No obstante, durante el 2007 y 2008, la participación de la representante distrital del SUTEP fue permanente en los talleres de actualización del PED, así como en los talleres de sistematización del proceso, lo que mostró que si bien son críticos al PPM, ello no afectó seguir aportando al proceso desarrollado en Santo Domingo.⁴⁶ Es recién hacia el año 2009 que se han dado reacciones de protesta ante la posibilidad de que la municipalidad acepte la transferencia administrativa.

iii. Descripción ordenada del proceso

⊗ La organización de la gestión educativa local el 2007

Antes del Plan Piloto de Municipalización (PPM) la Municipalidad de Santo Domingo contaba con una Comisión Municipal de Educación y un espacio ampliado para la concertación educativa.⁴⁷ Además, para la gestión de la primera versión del Proyecto Educativo Municipal se constituyó un *equipo central* durante el 2004 al 2006, el cual estuvo conformado por miembros de la municipalidad, de la Red Educativa Local en representación de la UGEL de Morropón y docentes representantes de las redes educativas zonales.

Al incorporarse al PPM en febrero del 2007 Santo Domingo planteó una propuesta de organización en la que se adecua el modelo del PPM. Así, la primera Secretaría Técnica estuvo a cargo de tres docentes -quienes fueron parte de la gestión del proyecto educativo distrital en la etapa anterior, quienes serían la base del departamento de educación municipal y tendrían la misión de llevar adelante la gestión institucional y pedagógica de las escuelas⁴⁸. Además, se reagrupó a las escuelas de inicial y primaria

⁴⁶ El reconocimiento del proceso desarrollado por Santo Domingo, también es apreciado en otros distritos de la provincia. Así en una reunión con directores y docentes del distrito de Morropón, en mayo del 2007, muchos directores saludaron la experiencia de Sto. Domingo, exhortando a su municipalidad a seguir ese ejemplo en el campo educativo, buscando aliados para tal fin. Asimismo, manifestaron que los logros que tenía Sto. Domingo provenían de su capacidad de gestión antes que del plan piloto de municipalización.

⁴⁷ El sistema de participación local de Santo Domingo considera la formación de Comisiones Municipales, una por cada eje del Plan de Desarrollo Concertado del distrito, como espacio consultivo, de fiscalización y de propuesta en relación a eje de desarrollo respectivo. Está formado por un regidor/a, y representantes de instituciones públicas y privadas así como organizaciones sociales, gremiales y productivas relacionadas con el eje respectivo.

⁴⁸ En las primeras reuniones sostenidas, el alcalde y el equipo de la Secretaría Técnica plantean como prioridad el fortalecimiento de las instancias educativas (CEM, Redes educativas institucionales,

en cinco redes educativas zonales, planteando que los coordinadores de cada Red Educativa Zonal sean representantes de los directores ante el CEM. Dichos coordinadores asumirían además la labor de monitoreo, sin tener aula a cargo. En todos los casos, el personal docente involucrado mantuvo su plaza y remuneración del sector, mientras que sus reemplazos en aula fueron pagados por la municipalidad; sólo en un caso fue cubierto por un docente excedente. Esta propuesta organizativa, sin embargo, tuvo ajustes durante el primer año debido a factores externos en gran medida y en parte debido a factores internos.



Fuente: Página web de la Municipalidad de Santo Domingo

La segunda hoja de ruta emitida por la OCSR enfatizó en el rol administrativo de la Secretaría Técnica orientando su tarea a coordinar con las áreas administrativas y contables de la municipalidad para llevar adelante la transferencia. Frente a este requerimiento se decidió que el cargo de Secretaría técnica fuera asignado a la Jefa del Dpto. de Servicios Sociales y Desarrollo Humano de la municipalidad⁴⁹, quien en adelante atendió las convocatorias del MED relativas a la transferencia, manteniendo esta responsabilidad durante los dos años del PPM.

Mientras tanto, se mantuvo al equipo de docentes desplazado de la secretaría técnica quienes continuaron asumiendo la gestión con las redes educativas zonales, convirtiéndose en el equipo de soporte educativo municipal. Este equipo es el que en gran medida lleva adelante las acciones planteadas por el MED en el marco del PPM

CONEIS, instituciones educativas); construir línea de base; evaluar aprendizajes a través de la prueba MEDERE, la actualización del proyecto educativo local, la implementación del currículo diversificado, capacitación a docentes, promover proyectos innovadores, monitoreo de asistencia docente, uso de materiales, escuela de padres y organización estudiantil, entre otros.

⁴⁹ Resolución de Alcaldía 077-2007-MDSD-A, reconoce este cargo a Jenny Hidalgo.

(aplicación de línea de base del PPM, difundir y sustentar la propuesta ante las escuelas, distribuir de materiales educativos, reportar información al MED) siendo visiblemente los principales actores de este plan en el distrito. Por su parte, los coordinadores zonales que conformaban el CEM tenían el rol de representación de las instituciones educativas de su zona, así como el de fortalecer a sus redes zonales y los CONEI, asumiendo la labor de monitoreo en su respectiva zona en coordinación con el equipo de soporte educativo.

Sin embargo, la participación de estos docentes en la gestión municipal no estuvo libre de contratiempos. En julio, los coordinadores zonales no fueron convocados a participar en el Programa Nacional de Formación y Capacitación docente (PRONAFCAP) impulsado por el MED, por ser considerados trabajadores administrativos al no tener aula a cargo. Ello generó preocupación entre los coordinadores pues esta capacitación se convertía en un requisito indispensable según las últimas políticas magisteriales. Finalmente, accedieron al PRONAFCAP dada las gestiones del alcalde ante la Universidad Nacional de Piura, encargada de dicha capacitación.

No obstante, en agosto del mismo año, los visita un especialista de la OCR del MED quién observó la participación de docentes en la gestión del PPM en la municipalidad, señalando que ésta tarea debería ser asumida por el personal de la municipalidad, además, señaló que los docentes deberían retornar a sus plazas de origen pues estarían incurriendo en abandono de cargo y estarían sujetos a sanción. Nuevamente los docentes involucrados consideraron que su situación laboral corría riesgo pues formalmente no había transferencia alguna a la municipalidad. Se realizó la consulta a la OCR-MED quienes señalaron que los docentes podían asumir la labor de monitoreo sin dejar su responsabilidad en aula, lo cual fue considerado como insostenible por parte del equipo de Santo Domingo. Esta problemática fue llevada por el alcalde al taller de Dinámica Funcional para los CEM realizado en Lima en septiembre del 2007, señalando la necesidad de que sean docentes los que asuman la gestión en la municipalidad.⁵⁰

De otro lado, los coordinadores zonales también recibieron duras críticas de un sector de directores de instituciones educativas del distrito quienes consideraron que tales coordinadores no estaban calificados para realizar la labor de monitoreo a sus escuelas. En octubre, los coordinadores zonales con el equipo de soporte, la secretaria técnica y el alcalde, evaluaron las dificultades, limitaciones y resultados del trabajo realizado por lo que acordaron que dichos coordinadores volvían a sus aulas en las instituciones educativas que tienen mayor número de alumnos. El equipo de soporte pedagógico asumió entonces la coordinación de las redes educativas zonales concluyendo su función hacia fin de año. La municipalidad decidió no continuar con un equipo similar el siguiente año hasta que se haga efectiva la transferencia del MED.

⁵⁰ Dicho taller nacional se realizó en Huampaní- Lima entre el 17 al 21 de setiembre del 2007; un grupo de autoridades elabora una Declaración para la clausura del mismo en el que se plantea en uno de los puntos: *“Solicitamos al MINEDU, se nos permita trabajar e impulsar el proceso de Municipalización de la Gestión Educativa con los Profesores Excedentes que ya han pasado por la administración en este sector”*.

Durante esta breve etapa, el equipo de soporte pudo avanzar en parte su plan de trabajo: recoger información sobre las escuelas lo que les permitió reconocer en parte cuál era la situación de las instituciones educativas, los CONEI, e identificar la necesidad de desarrollar otro tipo de monitoreo⁵¹. A partir de agosto del 2007 inicia los talleres para la actualización del proyecto educativo distrital, espacio que reunirá a los diferentes actores educativos del distrito, aún los que no participan en el plan piloto, logrando avanzar en actualizar la visión, diagnósticos, y objetivos estratégicos.⁵²

La propuesta organizativa distrital para atender el plan piloto se encontró con estas dificultades y límites, en tanto no había una estrategia ni objetivos claros de parte del MED para la implementación del PPM de la gestión educativa. Mientras tanto, tres lógicas estaban presentes en el distrito: desde la municipalidad un equipo técnico organizaba el trabajo con las escuelas en el marco del PPM; en el mismo palacio municipal continuaba en funciones la REL, bajo la lógica de desconcentración administrativa, atendiendo a docentes y directores. Por su parte, diversos actores educativos del distrito expresaban de manera creciente la necesidad de retomar el Proyecto Educativo Distrital como eje articulador de la acción educativa en el distrito, eligiendo en octubre de ese año a un Comité Impulsor del PED integrado por directores y maestros para conducir este proceso.⁵³

⊕ La reorganización del trabajo educativo en la Municipalidad el 2008

A inicios de año, en sesión del Concejo Municipal se reafirma la voluntad de mantenerse en el plan piloto de municipalización, estableciendo la necesidad de constituir una mejor organización y funcionalidad del CEM y de las diversas instancias a partir de los aprendizajes del año anterior. En este camino dos aspectos van a incidir en este proceso: por un lado, la disposición de participación de los docentes en consolidar avances (construcción del PED, Currículum diversificado, Plan educativo por zona) pero menos disposición por asumir un rol en la estructura de gestión municipal en el marco del plan piloto. Por otro lado, el plan piloto desarrolló con mayor intensidad actividades para preparar la transferencia administrativa, con información confusa sobre el proceso.

En marzo del 2008, las instancias y comisiones vinculadas a la gestión educativa en el distrito realizaron un balance del año anterior con el objetivo de definir una organización más articulada que permita integrar las instancias existentes. Este era un paso necesario para superar lo que los involucrados reconocían como el funcionamiento de estructuras paralelas sin coordinación suficiente: la comisión municipal de

⁵¹ En los talleres para la elaboración del plan operativo de las redes se identificó como problemática que sólo el 20% de ii.ee. han elaborado sus PEI adecuadamente, que los CONEI son débiles o no están en funcionamiento, y se plantea incorporar miembros de CODECAS y CODEZOS dentro de esta instancia de participación a nivel de instituciones educativas

⁵² En el primer taller de sistematización de setiembre del 2007, los actores educativos reconstruyeron una línea de tiempo del distrito en lo referido a Educación y reconocieron como un eje importante el de retomar el proceso desarrollado con el PED.

⁵³ El equipo de soporte educativo de la municipalidad, tenía en su plan de trabajo la actualización del PED, por lo que convoca a los primeros talleres en agosto del 2007. En el taller de octubre del mismo año, los participantes deciden elegir a un Comité Impulsor del PED distinto al equipo de soporte, al cual se le identificaba con el PPM, proceso que no incluía a todos los actores educativos que siempre han activado en el distrito.

educación, cultura y deporte; la secretaría técnica, el equipo de soporte; el CEM, el comité impulsor del PED. Pero también para superar la falta de continuidad o prioridad de procesos avanzados anteriormente como el Proyecto Educativo Distrital y el Currículo Diversificado local, los que habían quedado en un segundo plano por concentrar la atención en el Plan Piloto y la esperada transferencia. Se consideró además que era necesaria una organización distrital más articulada que, involucrara a los diversos actores e instituciones educativas de los diferentes niveles, incluyendo el Instituto Superior Tecnológico, y mayor representación social.⁵⁴

Se desarrollaron varias reuniones de marzo a mayo para concertar una propuesta organizativa, con la participación de las instancias ya mencionadas además de la REL, el Instituto Superior Tecnológico, directores y docentes de instituciones educativas. En la estructura se mantuvo la Comisión Municipal de Educación; también el CEM el cual tendría el rol de dirección, integrado por el Alcalde, la Secretaría Técnica y los coordinadores de Redes educativas. Se decide reorganizar las redes en función a las 09 zonas en las que está organizado el territorio del distrito, contando cada red educativa zonal con un coordinador que lo representará ante el CEM. A diferencia de la propuesta del año anterior, dicho coordinador se mantendrá en su aula y su rol será el de representatividad de su red ante el CEM, fortalecimiento de CONEI y reportar cada cierto tiempo asistencia de docentes.

Además se planteó que la Secretaria Técnica, Jenny Hidalgo, contará con el apoyo de 03 docentes como Asesores pedagógicos para fortalecer las capacidades de los docentes, realizar el monitoreo, promover la implementación del currículo diversificado y verificar asistencia docente entre otras. Nuevamente se plantea contar con un equipo técnico de docentes el cual fue reconocido por resolución municipal en agosto del 2008.

En los meses siguientes se fue afianzando la articulación entre las áreas de la Municipalidad vinculadas a Educación: tanto la Comisión de Educación como la Secretaría Técnica desarrollaron un trabajo más sostenido orientado a dar continuidad al Proyecto Educativo Distrital, el Currículo Diversificado, la implementación de biblioteca en la Red de Botijas y en promover proyectos innovadores en las redes educativas rurales. Sin embargo, a pesar del reconocimiento municipal los asesores pedagógicos terminaron renunciando a los pocos meses y los coordinadores de redes se mostraron parcialmente activos. En adelante la Secretaria técnica, a la vez jefa del departamento de Servicios Sociales y Desarrollo Humano será la responsable de conducir el proceso durante el 2008.

Un punto de análisis es el relativo al rol que cumplen los directores y docentes en el distrito. En general la participación de los y las directoras y docentes en el proceso local de Santo Domingo, ha sido muy importante. Y en el 2008, la participación de estos actores también fue activa en la actualización del Proyecto Educativo Distrital, que logró concluir con un plan de acción; en la construcción del Plan educativo de la Red de Quinchayos; en la validación del Currículo local articulado a los lineamientos regionales, así como en reuniones de capacitación y sistematización del proceso.

⁵⁴ El 15 de febrero se dictó el DS 005-008 que autoriza a los alcaldes de las municipalidades piloto el incorporar el nivel secundario de las instituciones educativas que ya están en el PPM

Sin embargo, la mayor dificultad en la participación de estos actores estuvo en asumir ser parte de la estructura municipal en la asesoría pedagógica y en el monitoreo. Diversas razones han podido incidir en este tipo de respuestas: la posibilidad de poner en riesgo su situación laboral frente al MED al no haber transferencia formal de funciones a la municipalidad, ello para el caso de los asesores. Otra posibilidad es que prefieren mantener distancia del plan piloto de municipalización de la educación del cual desconfían y es rechazado en el gremio magisterial; o en la práctica no están dispuestos a otorgarle mayor poder al gobierno local para el control en las instituciones educativas.

En este panorama, sin embargo, es interesante el rol que juegan las redes educativas zonales activas en el distrito. En el debate suscitado en los talleres para la definición de la estructura funcional, los docentes enfatizaron en el rol de la red como espacio para generar *grupos de interaprendizaje* mientras que la propuesta de la municipalidad apuntaba a la vez al de ser parte de un sistema de monitoreo de las instituciones educativas. La experiencia de la Red de Quinchayos mostró la vitalidad de la red educativa zonal, como instancia de planificación y concertación de directores/as, docentes, CONEI, APAFA, miembros de su comunidad y estudiantes.

Dicha red impulsó la planificación concertada zonal a iniciativa de los directores y docentes de las instituciones educativas que conforman la red, en dialogo con el proyecto distrital y animó otros procesos dentro de la red con autonomía. Por tanto, este rol articulador, dinamizador, de intercambio y de planificación descentralizada desde las instituciones educativas, es importante considerar cuando se piensa en un sistema de gestión local, junto a la municipalidad aunque no necesariamente son o les interesa ser parte de una estructura municipal de gestión de la educación local. Es importante considerar esta instancia como un espacio a fortalecer tanto a nivel del distrito como de evidenciar su rol en el sistema de gestión regional,⁵⁵ aspecto que el modelo propuesto por el PPM tampoco toma en cuenta.

⊕ El Plan Piloto de Municipalización y la transferencia

Si bien a inicio de año el Concejo Municipal asumió continuar con el Plan Piloto de Municipalización, fueron reiteradas las declaraciones del Alcalde respecto a la poca claridad en la dirección del proceso; la falta de delimitación de los roles de la REL (no reconocida por el MED) y las instancias de gestión, así como el retroceso que significó el primer año para el PED⁵⁶. También era su preocupación la inactividad efectiva de la REL para solucionar los problemas educativos del distrito, a pesar de haber reportado un preocupante nivel de inasistencias de los docentes el año 2007. La posibilidad de que el gobierno local tuviera un nivel de decisión en el tema educativo puede haber sido una de las razones para mantenerse en el plan piloto pues a pesar de las críticas al

⁵⁵ La noción de articulación regional se encuentra con percepciones de los docentes que no ayudan a la misma. En el segundo taller de sistematización, mayo del 2008, la mayoría de docentes señaló desconocer el PER y menos tener elementos para su adecuación en el PEI tal como lo establecía una norma. Así mismo, un sector tuvo una mirada crítica a la articulación distrital con los otros niveles de gestión, en particular con las UGEL por su falta de eficiencia y eficacia. Esta reacción también la identificamos en Lima con las directoras del CEM de Los Olivos.

⁵⁶ Taller 11 de abril 2008, jornada de capacitación con funcionarios de la Municipalidad; Taller 25 de abril 2008, con directores y docentes, para la organización del CEM.

respecto, nunca renunció, señalando sí que esta permanencia tendría como eje orientador al PED.

La OCR del MED organizó durante el año capacitaciones y visitas en función de establecer las condiciones para la transferencia de planillas, acervo documentario y contable. La primera capacitación sobre esta transferencia realizada a fines de enero del 2008, fue considerada como insuficiente por los funcionarios y trabajadores de las diversas áreas que asistieron. Consideraron que era una incomprensible la exigencia del MED que sean los trabajadores municipales los que asuman la gestión a pesar de desconocer el tema, difícil de entender en una capacitación y por otro lado no se permita la participación en la gestión municipal de docentes en servicio con conocimiento y experiencia en el tema.

En junio se desarrolló otro taller en Chiclayo, los trabajadores y funcionarios de la Municipalidad involucrados en la comisión de transferencia consideran insuficientes las capacitaciones para ejercer las funciones, las que de ser transferidas no podrían cumplirlas pues significarían una carga adicional a la labor recargada que ya realizan. Frente a esta posición el alcalde reconocía que *las funciones son muy amplias que se suman a las recargadas responsabilidades que ya tenemos como Municipalidad, además no estamos preparados, en caso que sea así, se tendrían que contar con mas equipos de personas para cada área para que ayuden a operar los procesos, lo que sería un carga presupuestal para la municipalidad* a menos que se transfieran plazas de la UGEL.

En julio del mismo año, una supervisión de la PCM constata, a través de la entrevista que realiza a la Secretaria Técnica, que no existían ni las condiciones físicas ni capacidades técnicas para que se le transfieran funciones a la Municipalidad de Santo Domingo. Asimismo, informó que aún no se había realizado estrictamente la transferencia de las instituciones educativas a ninguna Municipalidad ni existe normativa alguna que constituya el FONCOMUNGE, información que contradecía lo difundido por el MED. Esta versión llegó a los maestros y maestras, sobre todos quienes ven con preocupación el avance del plan piloto, quienes a partir de esta información consideraron que al no haber transferencia, la Municipalidad no tenía competencia alguna sobre ellos por lo tanto, los docentes sólo atenderían las convocatorias hechas por la Municipalidad y la Red Educativa Local (oficina de la UGEL) de manera conjunta. De este modo, el gobierno local recibió los costos de medidas contradictorias y confusas.

Esta situación llevó a que el gobierno local, a través de su alcalde y la secretaria técnica, reafirmara su posición de no aceptar transferencia alguna si no existen las garantías y condiciones necesarias. A su vez, dejaron sentado su compromiso con el PED, con el fortalecimiento de las redes educativas zonales como instancias de gestión local, de acercamiento a las escuelas y sus comunidades. Asimismo, valoraron la organización del CEM, al margen del plan piloto, por considerarla una instancia participativa y democrática.

En lo que sigue del 2008, la participación de los docentes se mantendrá activa en la actualización del proyecto educativo distrital con la municipalidad y la REL continuó hasta su culminación; así como la planificación zonal; mientras que en coordinación con

funcionarios de la DREP se desarrollaron 03 talleres de validación del currículo, contando con visitas a algunas instituciones educativas

En diciembre se desarrolló una evaluación de la gestión, con maestras de PRONOEI, docentes y directores de diferentes niveles educativos, miembros de la REL, coordinadores de redes, y funcionarios municipales. En dicha evaluación se identificaron logros y problemas. Un aspecto resaltante es que los participantes identificaban que los aciertos y desaciertos eran parte de la acción conjunta municipalidad-docentes-comunidad; mientras que al CEM era considerado como una instancia ajena a los procesos vividos ese año.⁵⁷ Mientras que para la secretaria técnica lo avanzado por Santo Domingo en los dos últimos años, lo pudo hacer sin pasar por el PPM.

iv. Entre la gestión descentralizada de la educación a nivel local y el PPM: 2009

El gobierno local de Santo Domingo inició el año contando con políticas e instrumentos socialmente legitimados como el PED, un proyecto educativo zonal y el currículum diversificado a nivel local, los cuales fueron presentados a nivel regional ante autoridades regionales, representantes nacionales, sociedad civil, maestros y maestras y comunidad piurana. El evento además abrió el debate sobre las implicancias del PPM y el rol de los gobiernos locales en el proceso de descentralización educativa, así como la necesidad de plantear un diálogo más permanente en la región respecto al sistema de gestión educativo regional y el rol de los gobiernos locales.

En este momento, a la vez, el MED ya había considerado a Santo Domingo y Chulucanas como dos distritos viables técnica y funcionalmente para ser acreditados y recibir la transferencia. El proceso de acreditación requería un informe situacional tanto del MED como de la municipalidad declarándola apta para la transferencia. El MED así lo hizo, mientras que la municipalidad de Santo Domingo respondió que esa decisión se tomaría en asamblea general con los docentes. A su vez, entró a terciar el gobierno regional, cuyo presidente regional se comprometió en promover la gestión educativa local, aunque no queda claro si ello se refiere sólo bajo la modalidad del plan de municipalización.

En julio el alcalde presentó una propuesta de gestión local, que fue aceptada por una ajustada mayoría, lo que luego generó una reacción de rechazo de parte del gremio magisterial quienes señalaron que municipalización y descentralización local era lo mismo. Mientras tanto, se estableció un diálogo a nivel regional con el Gerente de Desarrollo Social, un representante de la PCM, el alcalde, y funcionarios de la DREP. Al amparo de las últimas normas de la PCM, ésta entidad proponía su disponibilidad para la constitución de una Comisión Intergubernamental que contribuya a la construcción de un modelo de gestión local concertado con los otros niveles de gobierno, que permita discutir sobre las funciones, recursos y metas bajo diferentes modalidades y no sólo la municipalización.

Es preciso que al evaluarse el plan piloto de Municipalización, se tome en consideración que éste es un modelo o propuesta frente a otras a fin de que no se confundan los

⁵⁷ Taller de sistematización: Evaluación de la gestión educativa local en el marco del PPM. 15 de diciembre del 2008 en Santo Domingo. Entrevista a Secretaria Técnica en marzo del 2009.

cuestionamientos al diseño e implementación de este modelo en relación con otros modelos y al propio rol de los gobiernos locales en educación.

Tercera parte: Análisis a partir de la comparación de experiencias

Las primeras entrevistas a las autoridades locales de Los Olivos y Santo Domingo nos permitieron identificar algunos criterios comunes que sostenían su participación en el plan piloto de municipalización de la educación. En primer lugar, ambos valoran el rol de la educación vinculándola con sus proyectos de desarrollo distrital, en lo productivo, el trabajo, la salud, la identidad, y como base para la solución de problemas sociales y cambios culturales.

Esta apertura es considerada por las autoridades también como una oportunidad para tener poder de decisión e intervenir, más allá del apoyo, en campos en los que hasta ahora no tenían atribuciones. También reconocieron las capacidades con las que cuentan y propuestas de acción. En Santo Domingo, la experiencia acumulada les permitió formular casi inmediatamente una propuesta de organización y de inversión para el prometido FONCOMUNGE. Del mismo modo Los Olivos, además de mostrar una gestión municipal eficiente, podía mostrar una intervención exitosa en programas municipales vinculados a salud, y en proyectos de apoyo a la educación en funcionamiento.

Sin embargo, los alcaldes mantuvieron cierta cautela respecto al PPM de la educación, por la escasa precisión de los alcances de dicho plan, y luego por la postergación reiterada de la transferencia de recursos durante los dos años. El reconocimiento de la crítica situación de la educación en el país les llevaba a reconocer como un riesgo que al asumir esta función luego se les atribuya la responsabilidad exclusiva de los posibles resultados negativos.

Por su parte, una encuesta inicial a los directores del CEM de los dos distritos, nos mostró una valoración positiva hacia la municipalidad identificándola con la figura del Alcalde, percibido como exitoso y eficiente. Los directores y directoras de la zona rural como urbana veían con cierta expectativa pero con cautela a su vez la intervención de sus municipalidades en educación. En este grupo estimaban que la municipalidad es más cercana a sus instituciones - tanto físicamente como en el trato y calidad de atención- que la UGEL, criticada tanto por los directores de la zona urbana como rural. Mientras tanto, los padres de familia conocían menos acerca del PPM.

La identificación de la municipalidad con la figura del alcalde en las percepciones nos revela el peso de la voluntad y acción política de la autoridad principal, sin embargo ésta no es suficiente pues se mantiene el riesgo de que el cambio de autoridades implique también discontinuidad o virajes en las políticas⁵⁸. Por ello fue materia de atención observar de qué manera se institucionalizaba en los gobiernos locales y en la sociedad la gestión de la educación: en la forma organizativa, en la participación, en la definición de objetivos, entre otros aspectos.

⁵⁸ Para algunos funcionarios municipales el PPM es “alcaldista” en la medida que se centra en la figura del alcalde y no necesariamente puede involucrar a regidores y funcionarios de línea en el proceso.

⊕ La institucionalidad en construcción

Un aspecto analizado fue el modelo de organización planteado por el PPM y su relación con las estructuras y procesos que funcionaban en los distritos. Como en muchos gobiernos locales, la educación es asumida por un área que a su vez se encarga de la cultura, la recreación, el deporte, el turismo, etc. En ambas municipalidades existían órganos de línea de ese tipo; en Santo Domingo funcionaban además instancias de concertación educativa.

En las dos municipalidades la implementación de la forma organizativa planteada por el plan piloto ocasionó fricciones al interior de las mismas al generarse duplicidad de funciones entre las instancias creadas para el PPM y las áreas e instancias ya existentes, quedando éstas en un segundo plano y deteniéndose procesos que estuvieron en marcha antes del plan piloto, como fue el caso de Santo Domingo.

Si bien ambas municipalidades han desarrollado una trayectoria en apoyo a la educación, su estructura no ha estado diseñada para un rol de apoyo especializado orientado a atender la problemática escolar como la tarea administrativa. En ambos casos se ha requerido ajustar esta estructura, asunto que aún no culmina, pues la institucionalización de la gestión educativa debe atender desde la definición clara de funciones, políticas, estructura orgánica e instrumentos de gestión administrativos que lo hagan viable. Éste es un componente importante para una transferencia que garantice la debida provisión del servicio, también observado por la PCM para el caso de las regiones, a quienes se les ha transferido funciones bajo criterios de acreditación flexibles y que requieren ser regularizados.

En Los Olivos la Secretaría Técnica del PPM y otra oficina vinculada a la educación, funcionaron paralelamente y no llegaron a confluir en una estrategia común. Este año, luego de asumir la transferencia, se ha decidido redefinir y delimitar las funciones entre estas dos áreas, recayendo la gestión pedagógica e institucional en la secretaría técnica mientras que la otra oficina asume la gestión de recreación, cultura y deporte. Esta precisión de roles, no elude la necesidad de coordinación y articulación de las áreas de la municipalidad para incidir mejor y más eficientemente en la educación en su territorio.

En tanto, en Santo Domingo, la ST estuvo bajo responsabilidad del Departamento de Desarrollo Social, pero mientras se organizaba la atención a la municipalización el primer año, las instancias de concertación anteriores al PPM quedaron en un segundo plano, siendo una exigencia de la comunidad educativa, una propuesta de trabajo más integradora de los actores, instancias y procesos que había desarrollado el distrito. Se intentó en dos oportunidades constituir un equipo pedagógico con los maestros del distrito, sin embargo ello no ha logrado consolidarse aún debido a la poca claridad de la situación laboral de los maestros en este plan piloto; y la reticencia de los maestros de ser parte de esta propuesta, en un contexto de cambios en la política magisterial.

En ambos casos, la necesidad de atender la problemática de las escuelas ha tenido su expresión en cada distrito, sin embargo, el PPM ha enfatizado en mayor medida - a través de las capacitaciones y evaluaciones- en la transferencia administrativa. Además, En estos dos años se mantuvo funcionando la oficina de la REL en el local municipal del distrito de Santo Domingo, generando confusión entre los maestros respecto a qué instancia es la responsable de la gestión educativa en el distrito. El PPM no planteó la

reestructuración de las otras instancias de gestión que son parte del sistema educativo, a pesar que un cambio en el modelo de gestión como el que se propuso implicaba la reestructuración de los otros eslabones de la gestión educativa.

⊕ **La participación ciudadana en el proceso**

El PPM de la educación estableció al CEM como la instancia representativa de los actores educativos de la comunidad, inicialmente debería estar integrado por los CONEI, pero ante el débil funcionamiento de estas instancias se optó por incorporar a los directores de las instituciones educativas. Si bien el informe evaluativo del MED señala que en algunos distritos hubo participación de padres de familia en los CEM, ello no fue lo común.

En Los Olivos el CEM se organizó con directores representantes de cada nivel educativo de instituciones educativas públicas mientras que en Santo Domingo el CEM estuvo formado por los coordinadores de cada red educativa zonal, logrando una representación territorial. Mientras que en el primer caso la representación fue mayoritariamente de mujeres, en el caso de Santo Domingo fueron directores hombres. En Los Olivos se impulsó un proceso participativo en el distrito al iniciar el PEL, pero este proceso se detuvo sin culminar dicho proyecto. El único espacio de participación en este distrito es el CEM el cual cumple un rol consultivo antes que directivo, teniendo el secretario técnico mayor protagonismo en la conducción del proceso.

En Santo Domingo no ha sido el CEM la instancia que ha conducido las acciones, pues es considerado como un mecanismo ajeno a los procesos que impulsan. Así lo afirman los directores y maestros involucrados activamente en los talleres distritales para la actualización del PED y las evaluaciones, estableciendo distancia con el PPM. La manifiesta desconfianza de un importante sector del magisterio de este distrito hacia el PPM, puede estar explicando la limitada voluntad de los docentes de integrar el equipo de monitoreo pedagógico. La principal crítica explícita al PPM es la referida a su intención privatizadora; junto a ello, una preocupación no tan explícita es la referida a cómo incidirá en su situación laboral un cambio en la gestión de este tipo.

En tanto en la zona rural, el potencial participativo para la planificación se evidenció en mayor medida a nivel de la red educativa zonal, como es el caso de Los Quinchayos, en la que con motivo de construir su plan educativo de red, en diálogo con el proyecto educativo distrital, los docentes asumieron un rol protagónico en la organización y convocatoria a otros miembros de la comunidad, participando padres de familia, estudiantes y dirigentes comunales para la planificación y concertación educativa.

Con todo, la participación prevista en el marco del piloto no involucró a los diferentes actores educativos de la comunidad. El modelo de gestión propuesto por el PPM, no incluye ni a las escuelas privadas (de mayor presencia en el distrito de Los Olivos) ni a otros actores educativos que han sido partícipes de propuestas como las de Santo Domingo, como los actores comunitarios o el Instituto Tecnológico es clave para su propuesta de desarrollo. Es preciso evaluar el impacto de la presencia o ausencia de esta representación en la definición e implementación de políticas locales, currículo local, entre otras, a fin de evitar rutas educativas paralelas o favorecer mayor fragmentación en el territorio.

Asimismo es preciso reflexionar respecto a las condiciones que se requieren para que la participación no sea sólo un mecanismo formal. Se trata del desarrollo de capacidades; de condiciones para el establecimiento de relaciones de ciudadanía -que en nuestro país están en construcción- pero también de condiciones para ejercer y hacer sostenible el rol que se espera del CEM. En efecto, el CEM tiene un rol directivo, se espera también técnico-pedagógico que ayude al alcalde en la toma de decisiones y también de vigilancia. Pero además los miembros del CEM, directores y directoras, tienen la responsabilidad de velar por su institución educativa. ¿Cuán sostenible puede ser esta participación sin liberar a éstos directores de parte de la responsabilidad que tienen en su escuela? Ya existen evaluaciones sobre los espacios de concertación educativo regionales COPARE, y también sobre los propios mecanismos de participación local como los CCL, en donde su dependencia a la convocatoria de la autoridad, la falta de condiciones para ejercer el rol, y lo vinculante o no de sus decisiones afecta su continuidad.⁵⁹

Es preciso además establecer los mecanismos de articulación de las instancias locales hacia arriba, es decir de qué manera la democracia participativa local, también se conecta con los espacios de toma de decisiones de los niveles provinciales y regionales. Un aspecto que desincentiva a los mecanismos de democracia participativa, es su escasa conexión a otros niveles, la desconexión entre la micropolítica y la macropolítica, lo que afecta al sistema político democrático. Ello debe ser considerado en el marco del sistema regional intermedio, cuya ausencia tiene serias implicancias para Lima Metropolitana y en donde una propuesta basada sólo en lo distrital puede promover mayor fragmentación.

Reconocemos que son múltiples los actores e intereses en juego, algunos contrapuestos y en conflicto, y la democracia participativa debería ser la vía para la construcción de acuerdos y de gobernabilidad. Es importante sincerar las condiciones para que ello sea posible, valorando las formas de participación existentes tanto en territorios rurales como en los urbanos más complejos. Ello implica un reto tanto para los actores sociales como para las autoridades y funcionarios locales.

⊕ **La planificación educativa**

Un elemento importante en este proceso fue el proyecto educativo distrital. Cuando se propone la construcción del proyecto educativo (Los Olivos) o se reconoce la necesidad de retomarlo (Santo Domingo) se identifica, en ambos casos, que la gestión educativa local requiere ir más allá de lo planteado por el plan piloto municipalización. En efecto, el proyecto educativo distrital como instrumento para la construcción de consensos requiere de la participación de todas las instituciones educativas públicas y privadas, los colegios secundarios, los institutos superiores y la comunidad; mientras que el plan piloto no comprendía a todos estos niveles educativos.

La construcción del proyecto educativo implicó la movilización social, el discutir los sentidos de la educación; el análisis de información a fin de identificar las brechas existentes en el territorio que sustenten la definición de las prioridades, y la decisión de

⁵⁹ Lars Storjnic (2008) realiza por encargo del CNE un estudio sobre el avance de los PER y sus instancia de participación.

pasar de acciones dispersas hacia la construcción de políticas con perspectiva estratégica.

Sin embargo, en Los Olivos se detuvo el proceso, no obstante, contar o no con este instrumento no ha sido un requisito para la transferencia de funciones del PPM. Mientras tanto, en Santo Domingo, de manera concertada se resolvió que el PED constituye el eje orientador de la gestión educativa. Durante el 2007 y 2008 se revisó y actualizó el PEL articulándolo al proyecto educativo nacional y regional. Dicho instrumento, luego fue un valioso referente para la planificación de la Red Educativa Zonal de Los Quinchayos siendo un marco de referencia para las escuelas, más cercano a su realidad para la elaboración de sus planes institucionales.

Un elemento adicional es que el PEL de Santo Domingo terminó en un plan operativo que formalmente ha sido asumido por la municipalidad para la gestión del 2009, lo que supone su implementación.

Es importante anotar que para la acreditación y la transferencia de planillas en el PPM, no ha sido un requisito contar con un Proyecto Educativo Distrital concertado, tal como lo demuestra el caso de las municipalidades de Lima Metropolitana.

⊖ **El aporte a los factores de calidad educativa**

Durante los dos años del PPM las municipalidades de Los Olivos y Santo Domingo continuaron aportando en mejorar las condiciones para la educación en sus jurisdicciones.

Los Olivos desarrolló proyectos vinculados al cuidado prenatal y la estimulación temprana promoviendo la articulación intersectorial; asimismo promovió intensamente el uso de nuevas tecnologías, con un sitio web que busca apoyar en sus estudios a los estudiantes; y un canal de televisión de funcionamiento reciente. Continuó con la capacitación docente en el uso de Tics y promovió los municipios escolares; además de las otras acciones que ya desarrollaba, como las de equipamiento, infraestructura, contrato de promotoras, entre otros.

En Santo Domingo también ha habido una incidencia en los insumos del proceso de enseñanza aprendizaje a través del equipamiento para ludotecas, materiales educativos, infraestructura, así como contrato docente. También en alianza con la DREP y diferentes ONG ha impulsado la capacitación docente.

Pero además en diálogo con los maestros y maestras actualizó el PEL y validó el currículo diversificado local articulado al currículo regional, lo cual planteó la preocupación por su efectiva implementación en las escuelas. Si bien se desarrollaron talleres distritales con la DREP para trabajar la planificación institucional, éstos fueron considerados insuficientes para orientar a los docentes. Se ha planteado por ello, impulsar una propuesta de acompañamiento pedagógico, coordinada con funcionarios de la DREP, la que se integraría a una propuesta regional apoyada por la Gerencia de Desarrollo Social de Piura.

Siendo preponderante una orientación hacia el apoyo en mejorar las condiciones de las escuelas, la tendencia del PPM ha sido orientar la capacitación y seguimiento a las tareas administrativas, lo que implica capacidades y recursos de otro tipo. Efectuada la

transferencia administrativa en Los Olivos, será importante evaluar cuánto se ha modificado o no el énfasis del trabajo educativo de la municipalidad en el distrito.

⊖ **La articulación con los otros niveles de gobierno e instancias.**

El PPM de la educación se caracterizó por establecer una relación directa entre el Ministerio y la Municipalidad, sin establecer mayor coordinación con el nivel de gobierno regional, a quienes al mismo tiempo y en el marco de la descentralización política el Ministerio de Educación ha transferido formalmente las funciones en educación. Ello parece corresponder con un enfoque de municipalización que centra en la municipalidad la resolución de la gestión institucional, pedagógica y administrativa del sistema educativo, sin considerar que la educación es una competencia compartida que involucra una cadena de responsabilidades entre los niveles de gobierno y no puede resolverse sólo desde el nivel local.

Así lo comprobó Santo Domingo pues debió articularse a la instancia de gestión regional, sobre todo en lo referente a lo pedagógico (currículo, monitoreo y acompañamiento pedagógico, evaluación de aprendizajes, etc.). Mientras que la organización y la planificación, si bien estuvo articulado al PEN y PER, pudo ser ejecutada por los actores locales. Cabe destacar la capacidad de esta municipalidad para ser socio activo con la cooperación, logrando obtener apoyos, asistencia técnica y recursos.

En cambio en Los Olivos la relación se establece directamente con el MED y en menor medida con la UGEL 02. Si bien a nivel regional existe la DRE de Lima Metropolitana no asume la gestión de la educación básica y no hay un proceso de descentralización educativa en Lima lo cual plantea un escenario diferente al resto del país. Destaca sin embargo la capacidad de la municipalidad para establecer alianzas con empresas, editoriales, universidades para el desarrollo de diversas actividades de capacitación, de entrenamiento laboral entre otras.

⊖ **Inversión municipal**

Tal como se ha señalado en cada uno de los distritos ha habido una inversión sistemática en educación desde antes de su intervención en el PPM. Durante los dos años del piloto se mantuvo esta inversión en función del proyecto educativo distrital para el caso de Santo Domingo y en Los Olivos las inversiones respondieron a proyectos priorizados en el presupuesto institucional, el presupuesto participativo, incrementándose en función del equipamiento tecnológico que impulsa el distrito.

Aunque el informe evaluativo del MED sobre el PPM señala que la municipalidades han incrementado su inversión a partir de su participación en dicho plan, consideramos que para estos dos casos son los procesos que impulsaron ambos distritos los que orientaron su inversión, no tanto en función del plan piloto. La reiterada postergación de la transferencia de recursos durante los dos años, llevó a considerar en algún momento en la posible suspensión del PPM, sin embargo en ambos distritos se consideró que a pesar de ello mantendrían una gestión local que asume la preocupación por lo educativo.

En general, tal como lo señala el informe de la PCM sobre el avance de la descentralización, entre los años 2005 – 2008 el presupuesto del sector público para los

gobiernos locales se incrementó en 228%. Y, un reciente estudio muestra que las inversiones en educación representaron un alto porcentaje del gasto en inversiones de los gobiernos locales del país, 14.8% del gasto en inversiones del conjunto de este nivel de gobierno. En el mismo informe se señala que este porcentaje del presupuesto total de los gobiernos locales es mayor que otros niveles de gobierno. Lo que nos lleva a deducir que el incremento de la inversión contó con condiciones de mejora en muchos distritos no sólo en los que participaron en el plan piloto. Asimismo, se muestra que la educación es una prioridad en los gobiernos locales, entidad a la que la comunidad acude como el nivel de gobierno más cercano y en algunos casos, como la única entidad estatal presente.

No obstante, hay notables diferencias en el nivel de dependencia económica de las dos municipalidades con respecto a las transferencias, y es preocupante considerar la sostenibilidad de una inversión que se base en recursos extraordinarios. Tal como señala la PCM “la principal transferencia (canon) está asociada a los recursos del territorio, no a las necesidades de gasto”. Lo cual requiere considerarse pues no es posible extender políticas de municipalización que se basen sobre bases que no son permanentes.

⊕ **Aprendizajes y reflexiones sobre el rol de las municipalidades en la gestión educativa local y el PPM**

Tal como hemos señalado se trata de distritos, municipalidades e instituciones educativas diferentes que requieren respuestas diferenciadas en función a su contexto. La descentralización educativa plantea asumir una nueva perspectiva en la gestión, ubicando en el centro a la institución educativa, y en función a ella se define el rol que cumple cada nivel de gobierno e instancia de gestión.

Ubicarse en esta perspectiva lleva a considerar que las instituciones educativas requieren soporte desde el nivel local, nivel más cercano que la UGEL; sistemas locales en donde la municipalidad, las redes educativas y otros actores comunitarios, sociales y económicos aporten a mejorar las condiciones y procesos de enseñanza aprendizaje.

El involucramiento en educación de los gobiernos locales analizados es anterior al PPM, y han continuado aportando a mejorar las condiciones educativas e impulsando, en el caso de Santo Domingo, instrumentos que permiten a las escuelas marcos de referencia más próximos a su realidad. Han cumplido roles articuladores con otros sectores o con otros niveles de gobierno. Por ello, el rol del nivel de gobierno local en educación es valioso y hasta indispensable en comunidades en donde resulta ser el único referente estatal.

El PPM abre canales para la relación directa entre Municipalidad-Institución educativa, y para que la autoridad política tenga poder de decisión, lo cual puede permitir niveles de incidencia y generar cambios. En cierta manera, el PPM “despeja” del escenario local a la UGEL, estableciendo el MED esta relación Municipalidad – II.EE para que éstas municipalidades ejerzan lo que en gran medida ya venían haciendo en función al art. 82 de la LOM (sin duplicidad) y por otro lado, para que las instituciones educativas reconozcan el rol de la Municipalidad. Sin embargo, la no intervención de la UGEL no implicó que no siga ejerciendo funciones de gestión como vimos en Santo Domingo.

Por tanto, el resolver esta dualidad de funciones a nivel local es un elemento importante a considerar, antes que para aumentar funciones educativas a las municipalidades, sólo para optimizar lo que ya la ley les permitía. Las lecciones del PPM debería aportar al debate acerca de los roles de los otros niveles de gestión en el marco del sistema regional y nacional.

El PPM, si bien durante el segundo año, abrió la posibilidad de adecuar formas organizativas diversas, no fue una propuesta concertada que dialogue con la realidad de cada región, por ello el piloto no se articula a los procesos previos en los distritos, como en las regiones (con oficinas como la REL) resultando en parte restrictivo, como lo fue para el modelo que se construía en Santo Domingo.

Es preciso a la luz de las experiencias que debe aportar la fase piloto, evaluar el modelo de gestión que propone, en lo que respecta a las modificaciones institucionales no sólo a nivel de la estructura municipal sino también regional; respecto a lo “abarcante” e inclusiva de la propuesta; el nivel de representatividad y legitimidad frente a instancias ya existentes; así como la sostenibilidad de la participación a la que se le asigna una gran responsabilidad en base a la voluntad de los actores tanto políticos como educativos.

En función a ello, también es preciso comparar otras vías y modelos locales activos que no son parte del plan piloto. La construcción de un sistema local de gestión educativa que apoye a las instituciones educativas y sus estudiantes, como hemos visto, involucra a una serie de actores, entre ellos las redes, que no deben perderse de vista. El gobierno local es un ente articulador, pero no necesariamente la gestión en determinada localidad pasa por ser parte de esta estructura municipal.

Los maestros y maestras, principales actores en el aula, no han tenido una información clara sobre el proceso, el cual se ha dado en el marco de una serie de cambios en la política magisterial del país, con etapas de fuerte conflicto. Es preciso una estrategia de información y de diálogo con los docentes y el gremio, a fin de promover su aporte y que no termine afectándose la gobernabilidad local.

Hay muchos cabos sueltos en la municipalización de la educación, que requieren ubicarse en el marco de la descentralización. En educación existe una interdependencia entre los niveles de gobierno, responsabilidades compartidas para el logro de resultados. No depende sólo de lo que defina un nivel. Transferir a las municipalidades la gestión institucional, administrativa y pedagógica, sin precisar los roles en los otros niveles de gobierno y sin desarrollar las capacidades necesarias es transferir una *papa caliente*. Por ello es indispensable que esta precisión se realice de manera concertada entre los niveles de gobierno y en cada región. En Lima Metropolitana el debate se hace más necesario por cuanto existe un vacío regional, mientras las municipalidades que han participado el piloto ya han recibido la transferencia. , .

El panorama local es diverso, hay capacidades pero también desigualdades entre los distritos. El planteamiento de extensión de la municipalización no está tomando en cuenta esta realidad, ni está aportando con las lecciones que debería obtenerse de la fase piloto. El grado de responsabilidad del nivel político local, requiere evaluarse considerando las realidades en cada región y las ventajas de las escalas provinciales y de mancomunidades. Ello, dentro del marco de la región, como nivel meso de gestión

política, económica, social y territorial de desarrollo, desde el cual es posible incidir sobre desequilibrios internos y promover estrategias de desarrollo más sostenibles.

Es indispensable no perder de vista, lo que señala el informe de la descentralización de la PCM - 2008: “descentralizar competencias es mucho más que transferir funciones de un nivel a otro. Se trata de transferir reformando los modelos de gestión centralizados”. En efecto, si se tratara de transferir funciones sin modificar un sistema de gestión que está en crisis, la descentralización no implicaría ningún cambio para la educación. Se requiere transformar dicho sistema en este proceso, por ello la importancia de la constitución de un Consejo Intergubernamental en educación, junto a procesos concertados en las regiones para la construcción de modelos de gestión, como lo están realizando algunas regiones.

Las experiencias locales nos brindan riqueza de experiencias pero por sí solas no modifican el sistema de gestión existente. El PPM centró su atención en la municipalidad sin articulación con los procesos regionales en curso, bajo una modalidad que puede terminar siendo de desconcentración administrativa. Modificar el modelo de gestión por uno más eficaz y eficiente, que garantice calidad y equidad, implica atender al fortalecimiento de la institucionalidad de los gobiernos locales, regionales, y de la propia institución educativa para pasar de la administración de lo que existe a una gestión democrática y eficiente que permita una mejor calidad de vida de las personas.

Referencias

Adrianzén, Manuel (2007) *El Presupuesto participativo en Lima Norte: apuntes para un balance*. Lima, Alternativa. Documento de trabajo

Ministerio de Educación (2006) *Plan de Municipalización de la Gestión Educativa y Lineamientos del Plan Piloto 2007*.

Ministerio de Educación (2007) *Evaluación del Plan Piloto 2007*.

Ministerio de Educación- Oficina de Coordinación y Supervisión Regional (2007a) *El Consejo educativo municipal- CEM*

Ministerio de Educación- Oficina de Coordinación y Supervisión Regional (2007b) *Informe de avance al 30 de septiembre 2007*.

Ministerio de Educación (2008) *Plan de transferencia 2008 del sector educación*.

Programa de Naciones Unidas (2005) *Índice de Desarrollo Humano*.

Storjnic, Lars (2008) *Estudio sobre el avance de los PER y sus instancia de participación*.. Lima, CNE

Stojnic, Lars y Sanz, Pilar (2007) *Los COPARE*. Lima, PROEDUCA-GT

Valdivia, Néstor y Hugo Díaz (200) *Diagnóstico de los organismos intermedios del sistema educativo peruano: un estudio de casos de las Unidades de Gestión Educativa Local – UGEL*. Lima, GRADE

Anexo 1: Guías de entrevista

⊕ Cuestionario aplicado en Los Olivos



DISTRITO LOS OLIVOS
 CUESTIONARIO A INTEGRANTES DE CONSEJO EDUCATIVO MUNICIPAL
 SEPTIEMBRE, 2007

El presente cuestionario tiene como objetivo reunir información para el seguimiento del proceso en su distrito para la sistematización del mismo. Por favor, responda cada una de las preguntas. Le agradecemos de antemano su colaboración.

DATOS PERSONALES

NOMBRE _____
 DISTRITO DE RESIDENCIA _____
 INSTITUCION EDUCATIVA EN LA QUE LABORA _____
 CARGO _____
 AÑOS DE EXPERIENCIA _____
 TELÉFONO _____

1) ¿Cuáles considera son los principales problemas de la educación en Los Olivos?

2) En su opinión, ¿cuál considera que es el rol de la Municipalidad para solucionar estos problemas?

3) ¿Podría mencionar tres acciones concretas que podría hacer la Municipalidad para mejorar la educación en el distrito?

1.- _____
 2.- _____
 3.- _____

4) ¿Qué relación ha tenido la I.E. en la que labora con la Municipalidad?

5) ¿Cree que la descentralización educativa traerá algún beneficio?

a. Sí
 b. No
 c. Aún no tengo una opinión al respecto.

INFORME FINAL

¿Por qué? _____

6) Cuando se enteró de que su IE formaba parte del Plan Piloto de Municipalización educativa: ¿Qué pensaba que iba a suceder?

7) ¿Qué expectativas tiene sobre el Plan Piloto de Municipalización?

8) ¿Cuál cree que es la opinión más generalizada en su IE sobre la Municipalización? (Marcar una opción)

- a. Optimista: creen que habrán cambios positivos para la educación y que se llevará a cabo.
- b. No consideran que significará una transformación de la gestión educativa.
- c. No creen que se realice
- d. Están a la expectativa.
- e. No se tiene información.

9) ¿Cuáles son sus expectativas personales y/o profesionales de participar en el CEM?

Muchas gracias por su participación.

⊖ **Preguntas utilizadas el recojo de información y análisis**

¿Cómo se desenvuelve el diseño normativo del plan piloto y la descentralización educativa?

¿Cómo se articula la experiencia con el proceso de descentralización provincial, regional y nacional?

- ¿Qué modelo de gestión se va construyendo a nivel local en cada una de las experiencias y cómo se está construyendo?
 - Qué cambios internos en su estructura y funcionamiento debe asumir el municipio para institucionalizar la gestión educativa de la educación (institucional, administrativa y pedagógica)
- Arreglos institucionales desarrollados en la UGEL, IIEE
 - ¿Qué funciones puede efectivamente desarrollar la municipalidad en las condiciones en las que se encuentra y en qué nivel (del sistema o gobierno) es posible ser asumido? Condiciones que favorecen u obstaculizan: experiencia, capacidades, recursos, etc. (planificación, ejecución, evaluación, capacitación, rendición de cuentas)
- La participación ciudadana en el CEM y la interrelación entre los actores
- Sus prioridades en cuanto a calidad educativa y los mecanismos para avanzar en ellos
- ¿Cuáles son los cambios que se han generado en la calidad educativa de las ii.ee en el ámbito local?
- A nivel pedagógico, institucional, administrativo
- Desde los componentes de calidad educativa: insumo-proceso-resultados-impacto-contexto

Anexo 2: Mapas

Los Olivos, Lima

